



N° 258

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

TOME XIV

**FONCTION PUBLIQUE, RÉFORME de l'ÉTAT
ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

PAR M. JACQUES LE NAY,

Député.

Voir le numéro : 256 (annexe 25)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — LES MOYENS BUDGETAIRES CONSACRES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	7
A. LA PRESERVATION DES MOYENS BUDGETAIRES DE LA DATAR.....	7
1. La rationalisation des moyens de fonctionnement.....	7
2. La préservation des crédits disponibles pour la prime d'aménagement du territoire (PAT)	8
3. L'accroissement global des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).....	9
a) <i>Présentation générale et cadre d'emploi du FNADT</i>	9
b) <i>Des difficultés de gestion en voie de réduction progressive</i>	10
c) <i>Bilan de l'utilisation des crédits en 2001</i>	11
d) <i>Evolution des crédits pour 2003</i>	13
B. EVOLUTION DES AUTRES SOUTIENS FINANCIERS MIS AU SERVICE DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	14
1. La mise en place effective de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) créée par le décret n° 2001-1091 du 21 novembre 2001	14
2. Les autres instruments financiers au service de l'aménagement du territoire	16
3. La contribution d'autres ministères à la politique d'aménagement du territoire	18
4. Les crédits alloués dans le cadre des politiques communautaires.....	20
a) <i>Présentation générale</i>	20
b) <i>Evolution des crédits</i>	21
c) <i>Les mesures prises pour améliorer la consommation des crédits</i>	22
d) <i>La réforme du contrôle résultant du décret n° 2002-633 du 26 avril 2002</i>	24
II. — UNE POLITIQUE RALENTIE PAR LA LOURDEUR ET LA COMPLEXITE DES DISPOSITIFS PREVUS PAR LA LOADDT	25
A. LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE	25
1. Les objectifs peu réalistes affichés par les schémas de services collectifs décidés par le décret n° 2002-560 du 18 avril 2002.....	25
a) <i>Un outil de planification mal précisé</i>	25
b) <i>Un contenu qui relève parfois de l'affichage</i>	26
2. Le retard pris dans l'exécution des contrats de plan Etat-régions 2000-2006	28

B. L'INSUFFISANTE MOBILISATION DES CREDITS DE LA NOUVELLE PRIME D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	29
1. Une aide désormais ouverte à des projets plus modestes et plus divers	29
2. Un éparpillement des soutiens qui conduit à des difficultés de gestion accrues	30
C. UNE « RECOMPOSITION DES TERRITOIRES » QUI REPOSE SUR DES PAYS ET AGGLOMERATIONS DONT L'EMERGENCE EST TROP COMPLEXE.....	31
1. Le développement lent et inégal des pays	32
2. L'émergence problématique des agglomérations	35
III. — LE NECESSAIRE SOUTIEN AU DEVELOPPEMENT DES ZONES RURALES..	37
A. LE MAINTIEN DE SERVICES PUBLICS DE QUALITE POUR ATTIRER LES INVESTISSEURS	37
B. DES INSTRUMENTS DE SOUTIEN A L'INITIATIVE PRIVEE ENCORE PERFECTIBLES.....	39
EXAMEN EN COMMISSION	43

MESDAMES, MESSIEURS,

L'année 2003 sera déterminante pour l'avenir de la politique d'aménagement du territoire de la France à plus d'un titre. Il reviendra en effet à la représentation nationale de réfléchir à de nouveaux mécanismes pour assurer la solidarité entre les territoires, dont les initiatives auront été libérées grâce aux nouvelles lois de décentralisation. Il sera aussi nécessaire de simplifier le dispositif législatif qui encadre la naissance, aujourd'hui assez chaotique selon les régions, des pays et des agglomérations, sans oublier de veiller à une meilleure mise en œuvre des crédits nationaux et communautaires prévus dans le cadre de la planification territoriale.

Dans un contexte budgétaire difficile, le projet de loi de finances pour 2003 assure la préservation des moyens financiers engagés au titre de la politique d'aménagement du territoire. Ainsi, les autorisations de programme du budget de l'aménagement du territoire au sens strict sont stables pour 2003 à 270 millions d'euros, tandis que la baisse de 5,8 % des crédits de paiement, qui atteignent 268,5 millions d'euros, sera plus que compensée par d'importants reports de crédits.

La réduction de 4,3 % des moyens des services de la DATAR résulte essentiellement d'une rationalisation des dépenses de matériel et de fonctionnement, qui passent de 7,9 à 7,3 millions d'euros, et s'accompagne d'une consolidation des emplois stratégiques au sein de l'institution. Par ailleurs, la baisse de 26,2 % des crédits de paiement affectés à la prime d'aménagement du territoire (PAT), qui atteignent 45 millions d'euros en 2003, sera entièrement compensée par le report de 15 millions d'euros de crédits non consommés en 2002. De ce point de vue l'évolution du budget de l'aménagement du territoire pour 2003 obéit à des règles de bonne gestion et à une logique pragmatique.

Les crédits de paiement inscrits au titre du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT) sont globalement stables, mais augmentent de 12,6 % pour les subventions d'investissement, qui

atteindront 150 millions d'euros en 2003. Surtout, une utilisation plus souple et donc plus rapide de ces crédits sera favorisée par leur évolution interne, au profit de la partie non contractualisée, qui progresse de 63,6 %. Cette évolution judicieuse devra s'accompagner d'une amélioration des modalités de gestion de cet instrument, car celles-ci restent lourdes et complexes.

Par ailleurs, l'année écoulée s'est accompagnée d'un certain nombre de modifications du cadre réglementaire, changements dont tous les effets ne peuvent encore être évalués.

En premier lieu, l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) a été effectivement mise en place par un décret du 21 novembre 2001 et regroupe des moyens auparavant éclatés entre plusieurs ministères et associations. Cette apparente simplification ne doit masquer ni l'existence de « doublons » avec certaines représentations de la DREE à l'étranger ni l'importance, peut-être un peu exagérée, des effectifs employés au siège même de cet établissement public.

En outre, les schémas de services collectifs décidés le 9 juillet 2001 ont été officiellement publiés par un décret du 18 avril 2002. Votre rapporteur constate un décalage entre les objectifs énoncés dans ces documents et les moyens budgétaires réellement mis en œuvre pour les atteindre jusqu'à présent ; une réflexion devra être engagée sur la pertinence de cet outil de planification à long terme, auquel les contrats de plan Etat-régions n'ont pas été soumis.

Surtout, l'amélioration de l'exécution des contrats de plan Etat-régions (CPER) et de l'engagement effectif des crédits communautaires, jusque là largement déficients en raison de lourdeurs procédurales dont le nouveau Gouvernement ne peut être tenu pour responsable, est engagée. Ainsi, au cours de l'année 2002, le taux de mise en œuvre des crédits de l'Etat inscrits dans les CPER pour la période 2000-2006 devrait passer de 24 % à 36,9 %, malgré le retard acquis en matière ferroviaire et sanitaire notamment.

En ce qui concerne les crédits communautaires programmés dans le cadre des DOCUP (documents uniques de programmation), qui mettent en jeu des sommes considérables au regard du budget de la DATAR mais risquent d'être en partie gelés du fait d'un engagement trop lent, votre rapporteur se réjouit de la mobilisation décidée par le nouveau Gouvernement. Ainsi, un décret du 26 avril 2002, complété par une circulaire du 15 juillet 2002, qui prévoit une amélioration des procédures de contrôle de la gestion des fonds structurels, permettra certainement d'éviter un gâchis financier important.

Globalement, la politique d'aménagement du territoire a souffert ces dernières années d'un manque de cohérence et de rigueur dont les effets se font encore sentir aujourd'hui. Toutefois, votre rapporteur constate que cette politique repose sur des mécanismes désormais en voie d'amélioration, et dispose de moyens financiers maintenus et de règles de gestion plus adaptées. En conséquence, votre rapporteur invite résolument les membres de la Commission à rendre un avis favorable à l'adoption des crédits de l'aménagement du territoire pour 2003.

I. — LES MOYENS BUDGETAIRES CONSACRES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Le projet de budget pour 2003 est marqué par la volonté de préserver les moyens financiers destinés à la politique d'aménagement du territoire dans un contexte budgétaire pourtant tendu. Ainsi, les autorisations de programme, qui dessinent des perspectives d'investissement pluriannuelles, restent stables à 270 millions d'euros. Si les crédits de paiement proposés passent de 285,06 à 268,5 millions d'euros, en recul de 5,8 %, cette évolution n'affectera pas la politique d'aménagement du territoire, étant donnée l'importance des reports de crédits effectués d'une année sur l'autre. Ces reports s'élèveraient à environ 15 millions d'euros pour la prime d'aménagement du territoire et 30 millions d'euros pour les subventions d'investissement accordées dans le cadre du FNADT, selon les informations fournies à votre rapporteur par M. Nicolas Jacquet, Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

L'engagement des crédits destinés à l'aménagement du territoire a été ralenti en 2002 par des lourdeurs procédurales trop importantes, si bien qu'entre le 31 décembre 2001 et le 31 décembre 2002 le taux de mise en œuvre des crédits de l'Etat inscrits dans les contrats de plan Etat-régions 2000-2006, s'il doit passer de 24 % à 36,95 %, restera tout de même inférieur au taux de 42 % qui correspondrait à une exécution régulière des engagements pris. Le retard pris sous la précédente législature en matière ferroviaire et sanitaire notamment, où les taux d'exécution ne pourront atteindre respectivement que 21,3 % et 26,4 %, est particulièrement regrettable. De même, le taux d'exécution des crédits programmés dans le cadre des DOCUP (documents uniques de programmation), pour la plupart validés par la Commission européenne en mars 2001, reste inférieur de moitié à ce qu'il devrait être pour que les fonds structurels non consommés ne soient pas gelés (les crédits non consommés dans les deux ans ne pouvant être reportés).

Concernant le budget de la DATAR lui-même, la diminution globale des crédits de paiement ne doit pas faire oublier certaines augmentations, telles que celle des crédits de paiement destinés aux investissements soutenus dans le cadre du fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT).

A. LA PRESERVATION DES MOYENS BUDGETAIRES DE LA DATAR

1. La rationalisation des moyens de fonctionnement

Avec un budget 13,5 millions d'euros, les moyens des services de la DATAR pour 2003 sont réduits de 4,27 %, du fait d'une réduction de 7,72 % des dépenses de matériel et de fonctionnement, qui passent de 7,91 à 7,3 millions d'euros, tandis que les dépenses de personnel restent globalement stables, à 6,2 millions d'euros.

Cette réduction des crédits est justifiée par l'exécution effective en 2002 du remplacement de la plate-forme informatique et la fin du soutien financier à l'actuelle génération des groupes de prospective, permettant une économie respectivement de 210 617 et 400 000 euros.

Par ailleurs, la DATAR, administration de mission employant traditionnellement un grand nombre de contractuels et faisant appel à de nombreuses mises à disposition, s'efforce de consolider durablement ses fonctions de gestion. Ainsi, si les effectifs globaux de la DATAR demeurent inchangés, le nombre de contractuels est légèrement réduit, passant de 55 à 53 personnes, tandis que le nombre de fonctionnaires titulaires est porté de 68 à 70 personnes. Les emplois du responsable des marchés et des études et de l'archiviste deviendront en effet des emplois de titulaires en 2003.

Cette évolution, après la transformation en 2002 de trois emplois de contractuels correspondant aux fonctions de secrétaire général, de responsable des services financiers et de responsable des ressources humaines, en emplois de titulaires, permet à la DATAR de se constituer une équipe de gestion stable, répondant ainsi à une demande exprimée par la Cour des comptes dans son dernier rapport public. Parallèlement, une mesure de globalisation de trente-deux emplois de contractuels sous forme de contrats à durée indéterminée (qui cesseront d'être indicés) permettra une gestion plus souple des recrutements et des avancements.

2. La préservation des crédits disponibles pour la prime d'aménagement du territoire (PAT)

Les crédits affectés à la PAT, s'ils progressent légèrement, de 1,03 %, pour les autorisations de programme, qui atteignent 67 millions d'euros, sont en revanche réduits de 26,2 % en crédits de paiement, à 45 millions d'euros, retrouvant ainsi leur niveau de 2001. Cette diminution ne devrait toutefois pas affecter le soutien à l'emploi et à l'investissement dans les zones aidées, dans la mesure où près de 15 millions d'euros de crédits non consommés en 2002 seront reportés sur l'exercice 2003 sans pouvoir faire l'objet d'une quelconque régulation, de sorte que les sommes susceptibles d'être dépensées en 2003 pour la PAT seront de même importance que celles inscrites dans la loi de finances pour 2002.

Votre rapporteur observe en outre que le taux de consommation des crédits disponibles en 2002 ne s'élève au 31 août 2002 qu'à 39,3 %. Dans ces conditions et compte tenu des gels et reports de crédits récurrents, confirmer pour 2003 la hausse sensible des crédits votés en 2002 pour la PAT n'aurait pas été conforme à une gestion saine et transparente dans un contexte de raréfaction de la ressource budgétaire.

Par ailleurs, la réforme de la PAT résultant du décret n° 2001-312 du 11 avril 2001 aurait dû conduire à une augmentation sensible du nombre de dossiers présentés, puisque cette aide devenait accessible à de plus petits projets et s'ouvrait à de nouvelles activités non industrielles. Or, le nombre de dossiers sur lequel le comité interministériel d'aide à la localisation des activités (CIALA), qui s'est réuni cinq fois depuis le début de l'année, est amené à se prononcer devrait être inférieur

en 2002 à celui de 2001, tandis que la taille des opérations aidées sera nettement plus faible et le taux de rejet probablement un peu plus élevé (16 % en 2002 selon des estimations provisoires, contre 13 % en 2001, en raison de la difficulté à monter correctement des dossiers pour de petits projets). En conséquence, les dépenses engagées au titre de la PAT sont amenées à se réduire, ce qui rend pertinente une diminution de la dotation inscrite dans le projet de loi de finances pour 2003.

3. L'accroissement global des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)

a) Présentation générale et cadre d'emploi du FNADT

Le FNADT, créé par l'article 33 de la LOADT n° 95-115 du 4 février 1995, est un outil interministériel de gestion de crédits destinés à soutenir des opérations favorables à l'aménagement du territoire dans des secteurs d'activité extrêmement divers, tels que les infrastructures d'équipement, l'industrie, la recherche, le tourisme, l'environnement ou encore la formation professionnelle.

Ce fonds, dont les crédits sont répartis en deux chapitres budgétaires (44-10 pour les interventions publiques et 65-00 pour les subventions d'investissement), comprend une section locale, en partie contractualisée, et une section générale, dont les crédits sont affectés après avis du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) créé par le décret n° 95-414 du 19 avril 1995. En vertu de l'article 3 de ce décret, le CIADT, présidé par le Premier ministre, « *arrête les décisions relatives à l'affectation des crédits de sa section générale* », et peut se réunir en « *formation spécialisée (...) pour la répartition entre régions des dotations de la section locale* », les fonds étant ensuite gérés dans chaque région sous l'autorité des préfets de région.

- La section générale du FNADT est utilisée plus particulièrement pour soutenir des projets d'envergure - trop coûteux pour être financés dans le cadre de la section locale - lorsqu'ils sont favorables à l'emploi, à la mise en valeur du patrimoine naturel et culturel, ou encore aux services publics, en tenant compte des priorités de la politique d'aménagement du territoire.

- La section locale du FNADT est elle-même divisée en deux parties :

- une partie alimentant les contrats de plan Etat-région (CPER), qui finance plus particulièrement les contrats de pays et d'agglomération, et soutient la politique des massifs, les programmes de conversion, le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication et les opérations interrégionales ;

- une partie dite libre d'emploi, dont le dernier rapport sur l'utilisation du FNADT fourni par la DATAR affirme qu'elle est « *nettement plus orientée en direction (...) des services publics et des projets d'aménagement et de développement durable menés dans un cadre intercommunal* ». Le montant des financements accordés dans ce cadre est fonction de la superficie et de la population

couvertes par la PAT ou par les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP).

Enfin, le FNADT finance également la subvention d'exploitation de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII).

b) Des difficultés de gestion en voie de réduction progressive

Suite aux critiques émises depuis 1997 par la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances, la gestion du FNADT a été en principe clarifiée par une circulaire du Premier ministre en date du 9 novembre 2000.

Ce texte prévoit que seules les demandes de subventions supérieures à 304 898 euros (2 millions de francs) et possédant une envergure au moins régionale sont désormais éligibles à la section générale du FNADT. Les procédures sont également précisées : les demandes doivent être expertisées par les services déconcentrés de l'Etat sous l'autorité des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR), puis transmises par les préfets de région à la DATAR pour instruction, tout refus devant être motivé.

Toutefois, dans son rapport public 2001, la Cour des comptes renouvelle ses critiques sur plusieurs points. Ainsi, les délais d'instruction des dossiers sont jugés excessifs : la Cour observe que les réunions du CIADT sont « *trop tardives (et) aboutissent à ce que les premières subventions ne sont guère attribuées qu'au second semestre et que, systématiquement, une partie des crédits de l'exercice est reportée sur l'exercice suivant* ». A titre d'exemple, la construction des 200 premiers pylones nécessaires à la couverture de l'ensemble du territoire en téléphonie mobile sur une période de trois ans, annoncée lors du CIADT du 9 juillet 2001 à Limoges, ne doit commencer qu'en novembre 2002, aucun crédit n'ayant été réellement engagé sous la précédente législature. La haute juridiction s'interroge également sur l'absence d'évaluation et sur le versement de subventions importantes à des associations telles que *Invest in France network* (IFN) ou *Entreprises, territoires et développement* (ETD), dont le contrôle et la gestion restent largement perfectibles.

La DATAR subventionne toujours plusieurs dizaines d'associations en 2002, dont cinq à hauteur de plus d'un million d'euros :

– l'association ETD (1,83 millions d'euros, contre 2,13 millions d'euros en 2001) ;

– l'Association pour le développement industriel du Massif central (1,6 million d'euros, comme en 2001) ;

– l'association Nord France experts (1,08 million d'euros, contre 1,05 million d'euros en 2001) ;

– l'association Normandie développement (1,17 million d'euros, contre 0,89 million d'euros en 2001) ;

– l’association pour le développement industriel de l’Ouest Atlantique (1,02 million d’euros, contre 0,87 million d’euros en 2001).

Par ailleurs, la DATAR présente depuis quelques années une sous-consommation chronique des crédits du FNADT et donc d’importants reports de crédits d’une année sur l’autre. Selon les explications fournies à votre rapporteur par M. Nicolas Jacquet, nommé par un décret du 25 juillet 2002 délégué à l’aménagement du territoire et à l’action régionale, les opérations programmées sur un exercice budgétaire donné nécessitent d’importants délais de préparation, parce qu’elles sollicitent la participation de nombreux co-financeurs (ministères, collectivités locales, partenaires privés), si bien que la dette de l’Etat est souvent honorée sur plusieurs exercices.

Ainsi, une partie du retard pris serait imputable aux délais nécessaires à la formalisation des subventions par les autorités locales, tandis que le système de délégation des crédits serait également responsable du fort décalage entre le mandatement des subventions et l’engagement comptable des crédits. Enfin, concernant l’année 2001, sont également invoqués la signature tardive des contrats de plan Etat-régions (CPER) puis de leurs conventions d’application, le calendrier électoral, ainsi que la mise en place progressive des pays et agglomérations.

Ces difficultés ont persisté au début de cette année, puisqu’au 31 août 2002 le taux de consommation de l’ensemble des crédits ouverts au titre IV (interventions publiques) du FNADT n’était encore que de 12,5 %, tandis que, pour le titre VI (subventions d’investissement), le taux de consommation des crédits ouverts s’élève à 51 %.

c) Bilan de l’utilisation des crédits en 2001

Le rapport communiqué à votre rapporteur, en vertu du dernier alinéa de l’article 33 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire (LOADT), montre une forte évolution, de l’année 2000 à l’année 2001, dans la répartition des crédits entre organismes bénéficiaires, au profit notamment des personnes physiques et des organismes consulaires, et aux dépens des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des communes et surtout des entreprises.

- Cette répartition s’établit comme suit pour l’année 2001 :
 - communes : 28 % ;
 - EPCI : 17 % ;
 - personnes physiques : 12 % ;
 - associations : 11 % ;
 - autres regroupements de collectivités : 8 % ;
 - organismes consulaires : 4 % ;
 - départements : 2 % ;
 - régions : 1 % ;

- structures paritaires : 1 % ;
- autres : 14 %.

- La dimension des opérations aidées a presque toujours été supérieure à 700 000 euros, le FNADT finançant en moyenne 30 % des sommes engagées, ce qui correspond à la volonté affichée d'éviter un trop grand « saupoudrage » de ces crédits.

- En ce qui concerne la répartition des crédits entre branches d'activités, les infrastructures d'équipement restent les plus aidées, suivies des activités liées à l'emploi et de la formation, dont la proportion augmente, puis du tourisme et de l'industrie.

- Les principaux objectifs ayant guidé l'attribution des crédits du FNADT au cours de l'année 2001 ont été les suivants :

- développement économique local et conversion économique : 33 % ;
- recomposition des territoires : 24 % ;
- grandes opérations d'aménagement : 16 % ;
- aides à la localisation d'entreprises : 15 % ;
- politique des massifs et mise en valeur du littoral : 8 % ;
- services publics locaux : 4 %.

Cette répartition semble globalement conforme au rôle attribué au FNADT par les textes et aux missions de la DATAR.

**RÉPARTITION DES CRÉDITS ENGAGÉS EN 2000
PAR SECTION ET PAR RÉGION**

(en milliers d'euros)

REGIONS	SECTION GENERALE	SECTION LOCALE CPER	SECTION LOCALE HORS CPER	TOTAL
Alsace	4 758	407	71	5 236
Aquitaine	3 991	852	1 639	6 483
Auvergne	902	5 775	1 566	8 244
Bourgogne	2 319	591	1 964	4 875
Bretagne	21 919	2 446	1 447	25 812
Centre	858	2 795	722	4 375
Champagne-Ardenne	514	1 671	142	2 328
Corse	816	498	148	1 462
Franche-Comté	7 897	1 735	370	10 002
Guadeloupe	0	245	188	433
Guyane	0	0	71	71
Languedoc-Roussillon	1 677	3 839	2 800	8 317
Limousin	1 475	0	402	1 877
Lorraine	1 905	11 032	388	13 325
Martinique	107	42	14	163
Midi-Pyrénées	13 494	4 157	2 097	19 748
Nord-Pas-de-Calais	2 937	29 940	2 772	35 649
Basse-Normandie	1 019	3 308	1 489	5 816
Haute-Normandie	484	684	205	1 374
Pays-de-Loire	1 960	961	1 415	4 336
Picardie	859	717	942	2 518
Poitou-Charentes	722	636	1 541	2 899
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 745	5 758	1 880	9 383
Réunion	0	961	398	1 359
Rhône-Alpes	952	4 519	2 315	7 786
Île-de-France	779	670	0	1 449
TOTAL	74 090	84 239	26 989	185 318
	40 %	45 %	15 %	100 %

Source : rapport au Parlement sur l'utilisation des crédits du FNADT en 2001

d) Evolution des crédits pour 2003

Les crédits inscrits pour le FNADT dans le projet de loi de finances pour 2003, malgré une apparente stabilité, connaissent en réalité une adaptation interne favorable à l'investissement. Certes, les dépenses ordinaires et crédits de paiement restent stables à 210 millions d'euros, de même que les autorisations de programme, qui atteignent toujours 203 millions d'euros. Toutefois, les crédits d'intervention publique du FNADT, passant de 76,73 à 60 millions d'euros, baissent de 21,8 %, tandis que les subventions d'investissement progressent de 12,58 % pour atteindre 150 millions d'euros, contre 133,24 millions d'euros dans la loi de finances pour 2002. Les subventions d'investissement qui pourront être accordées dans le

cadre du FNADT seront d'autant plus importantes en 2003 que la dotation budgétaire sera complétée par 30 millions d'euros de reports attendus de 2002 sur 2003.

Une analyse plus détaillée montre une réduction de 33,1 % des crédits de paiement inscrits pour la partie contractualisée du FNADT, qui passent de 133 à 89 millions d'euros, tandis que la partie non contractualisée de ce même fonds voit ses crédits de paiement progresser très sensiblement, passant de 69,28 à 113,34 millions d'euros, soit une hausse de 63,6 %.

Cette modification de la répartition des crédits du FNADT résulte de la volonté d'amoindrir les reports de crédits à engager dans le cadre des CPER, ce qui ne peut être fait que par une meilleure mobilisation des crédits ouverts, couplée à une diminution des dotations en loi de finances tant que le « stock » de crédits ne sera pas réduit. Dans le même temps, votre rapporteur se réjouit de la hausse des crédits non contractualisés du FNADT, dont l'engagement est moins complexe et donc potentiellement plus rapide.

En conséquence, la prise en compte des reliquats constatés devrait permettre d'assainir la gestion du FNADT sans priver la DATAR des moyens d'une politique d'aménagement du territoire ambitieuse.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DU FNADT

(en millions d'euros)

	1999		2000		2001		2002		2003	
Titre IV – chapitre 44-10 (DO)	45,02		69,97		83,98		76,7		60	
Titre VI – chapitre 65-00	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
	195,7	165,2	181,9	143,8	203,5	118,5	202,9	133,2	203	150
Total (DO + CP)		210,2		213,7		202,5		210,3		210

Source : lois de finances 1999 à 2002, projet de loi de finances pour 2003

B. EVOLUTION DES AUTRES SOUTIENS FINANCIERS MIS AU SERVICE DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

1. La mise en place effective de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) créée par le décret n° 2001-1091 du 21 novembre 2001

L'article 144 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 avait prévu l'institution d'une Agence française pour les investissements internationaux (AFII), établissement public industriel et commercial regroupant différents moyens humains et financiers jusque là éclatés, afin d'améliorer la prospection et le suivi des investissements internationaux effectués en France.

Le décret n° 2001-1091 du 21 novembre 2001 pris pour son application a effectivement créé cette agence, qui est soumise à une double tutelle du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé de l'aménagement du territoire, et a acquis son autonomie financière au 1^{er} janvier 2002. L'article 3 de ce décret précise que l'AFII, présidée par l'ambassadeur délégué aux investissements internationaux, est administrée par un conseil d'administration comprenant dix-huit membres, dont huit représentants de l'Etat, quatre représentants des collectivités locales, quatre personnalités qualifiées en matière économique et deux représentants du personnel. Votre rapporteur a recueilli des informations utiles sur le fonctionnement de cet organisme lors d'entretiens réalisés le 30 juillet 2002 avec M. Didier Lombard, président de l'AFII, et le 7 octobre 2002 avec le secrétaire général et le directeur financier de cette institution.

L'importance de ce type d'agence pour promouvoir les investissements internationaux dans les pays industrialisés n'a cessé de croître ces dernières années, ce qui explique leur existence en Grande-Bretagne, où elle est une simple antenne de ministère, mais aussi en Irlande, en Suède, au Danemark, aux Pays-Bas, en Allemagne ou en Italie.

En France, la création de l'AFII a permis de clarifier une organisation dont la complexité avait été souvent dénoncée par des rapports, de l'Inspection générale des finances notamment : les investisseurs internationaux n'auront plus désormais à s'adresser à trois interlocuteurs distincts (délégation aux investissements internationaux du ministère des finances, bureaux de la DATAR à l'étranger, et association *Invest in France Network*, subventionnée par la DATAR). Il a été affirmé à votre rapporteur que la mise en place de l'AFII, dotée d'un budget spécifique, devrait en outre permettre d'éviter les restrictions budgétaires.

L'AFII, qui travaille en partenariat avec les régions, s'assigne une triple mission :

- maximiser le nombre d'emplois, le volume d'investissement et la valeur ajoutée amenée en France ;
- optimiser la répartition géographique des projets (il s'agit par exemple de compenser les handicaps de certaines régions, démarche qui s'inspire des travaux de la DATAR) ;
- accroître l'attractivité des sites pouvant accueillir des projets.

Le budget de l'AFII pour 2002 s'est élevé au total à 16,8 millions d'euros, dont notamment 7,66 millions d'euros provenant de la subvention ordinaire de la DATAR, 4,59 millions d'euros issus de la subvention ordinaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et 3,02 millions correspondant à une estimation du coût, pour la puissance publique, des personnels mis à disposition par le ministère de l'économie et des finances et Electricité de France.

L'AFII, dont les effectifs totaux s'élèvent en 2002 à 124 personnes, dispose de 78 personnes au niveau international, dont 47 prospecteurs au total, chiffre qui est inférieur au nombre de prospecteurs « libres » des régions et des départements, que

l'AFII voudrait davantage associer à son action. Les effectifs du siège central de l'AFII à Paris s'élèvent en 2002 à 46 personnes, ce qui semble considérable, d'autant que l'effectif de référence en 2001 n'était que de 36 personnes.

L'AFII a conclu en janvier 2002 un accord de coopération avec la DREE pour que cette dernière exerce une veille et un suivi des investisseurs dans les pays où l'AFII n'a pas ouvert de bureau. Toutefois, la répartition des compétences entre les personnels de l'AFII et ceux de la DREE n'apparaît pas toujours très clairement dans les pays où les deux structures opèrent parallèlement.

Votre rapporteur s'interroge par ailleurs sur l'impact réel de ce type d'actions sur les décisions d'investissements en France, qui sont souvent le fait de grands groupes et sont largement déterminées par des données générales et objectives (situation économique générale, législation sociale, attractivité fiscale du pays, niveau de compétence de la main d'œuvre locale).

Il semble néanmoins souhaitable de laisser à cette nouvelle agence le temps d'apporter la preuve de son utilité en termes d'aménagement et de développement du territoire, notamment pour rééquilibrer la localisation des investissements internationaux en faveur de zones défavorisées. Aussi, le maintien d'une subvention accordée par la DATAR à l'AFII à hauteur de 7,66 millions d'euros, en 2003 comme en 2002, semble justifié, alors que les annonces de créations d'emplois à trois ans par les investisseurs internationaux se sont contractées de 28 % en 2001, du fait notamment de la crise frappant le secteur des technologies de l'information et de la communication.

2. Les autres instruments financiers au service de l'aménagement du territoire

Sans être inscrits au budget de l'aménagement du territoire au sens étroit, plusieurs fonds d'intervention institués par la LOADT n° 95-115 du 4 février 1995 contribuent à cette politique :

- **Le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)**, institué par l'article 35 de la loi d'orientation n° 95-115 pour l'aménagement et le développement du territoire, est un compte d'affectation spéciale qui permet notamment de soutenir financièrement les lignes intérieures à faible trafic ou déficitaires. En effet, certaines dessertes aériennes, bien que non rentables, doivent être maintenues pour assurer un développement harmonieux du territoire. Cet outil est par ailleurs utilisé pour financer des dépenses de sécurité-incendie, de sauvetage et de sûreté des aéroports.

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit d'attribuer au FIATA 70,58 millions d'euros, provenant de 23,96 % du produit de la taxe de l'aviation civile (seuls 16,4 % de cette taxe y avaient été affectés en 2001). Une telle dotation représente une amélioration sensible de ce poste de dépenses, comparée aux 64,49 millions d'euros inscrits au budget de 2002 (progression de 9,4 %) et surtout aux 42,53 millions d'euros inscrits au budget de 2001 (progression de 66 %). Les dotations budgétaires du FIATA sont presque stables en crédits de fonctionnement,

tandis que les dépenses d'investissement reculent de 58,2 %, ce qui s'explique principalement par la prise en charge, par les gestionnaires d'aérodromes, à compter de 2003, des acquisitions de matériels de sûreté.

La section « transports aériens » du FIATA sera dotée de 19 millions d'euros dans le budget pour 2003, auxquels se rajouteront près de 1,8 million d'euros de reports des années antérieures, ce qui devrait porter les ressources disponibles à 20,8 millions d'euros. Votre rapporteur a le plaisir de constater que ce chiffre est nettement supérieur aux 13,5 millions d'euros qui auront été vraisemblablement engagés en 2002, et surtout aux 9,6 millions d'euros effectivement dépensés en 2001.

Par ailleurs, les subventions aux entreprises de transport aérien en vue d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire passent de 15,25 à 16 millions d'euros en 2003, ce qui représente une hausse de 4,9 % de ces crédits, désormais plus de deux fois supérieurs à ce qu'ils étaient en 2000. Cette amélioration permettra de mieux venir en aide aux compagnies qui assurent, souvent avec difficulté, la liaison de nombreuses villes moyennes avec Paris.

• **Le Fonds national de développement des entreprises (FNDE)**, créé par l'article 43 de la loi d'orientation n° 95-115 pour l'aménagement et le développement du territoire, est un instrument financier destiné, en intervenant prioritairement dans les territoires fragiles, à aider les petites entreprises à se constituer des fonds propres et à accéder au crédit. Ce type d'action est déterminant pour soutenir les entreprises en création ou en phase de premier développement (des évaluations sur les dispositifs d'aide à la création d'entreprises seront prochainement publiées sous l'égide du Commissariat général du Plan).

Le FNDE mobilise des ressources d'origines diverses : certains crédits du FNADT ou du secrétariat d'Etat à l'industrie, des interventions de la Caisse des dépôts et consignations, ou encore des financements de la BDPME-Sofaris.

En 2002, le FNDE est intervenu à travers cinq types de mesures :

– le financement, sur des crédits du FNADT, de 30 créations ou extensions de plate-formes d'initiative locale (PFIL), qui sont des organismes associatifs accompagnant les créateurs d'entreprises dans leurs démarches, pour un montant de 1,1 millions d'euros ;

– le versement par la Caisse des dépôts et consignations de 3,04 millions d'euros pour abonder des fonds de prêts ;

– la prise en garantie des prêts d'honneur par la BDPME-Sofaris, cette dernière percevant à ce titre une dotation étatique de 7,62 millions d'euros ;

– l'intervention en garantie, dans les zones précédemment classées objectifs 2 et 5b des programmes régionaux européens, de Sofaris-régions, outil développé conjointement par la BDPME-Sofaris et par la Caisse des dépôts et consignations ; cet instrument a pris le relais au 1^{er} janvier 2002 du fonds spécifique qui intervenait

au titre du programme communautaire PIC-PME (pour lequel l'Etat s'était engagé à hauteur de 21,95 millions d'euros) ;

– le soutien aux petits dossiers d'investissement des sociétés de capital-risque, qui est désormais effectué par le biais des DRIRE (33 sociétés ont été retenues sur appel d'offres pour une aide globale de 1,52 millions d'euros).

Plus de 230 PFIL disposent actuellement de fonds de prêts d'une hauteur de 228 millions d'euros pour l'ensemble du réseau, l'objectif étant de porter le nombre de PFIL à 300 en 2006. 60 000 créateurs d'entreprises sont accueillis chaque année et 12 000 sont actuellement soutenus par un prêt d'honneur et le parrainage d'une PFIL.

En 2001, 5 700 nouveaux prêts d'honneur avaient été accordés, pour un montant global de 42,4 millions d'euros (qui ont eu un effet de levier sur 139,7 millions d'euros de prêts bancaires), la région Provence-Alpes-Côte d'Azur accordant toujours le plus grand nombre de prêts. Les emplois directs liés à ces nouvelles créations ont été évalués à 12 600 pour 2001.

Il a été affirmé à votre rapporteur que les orientations pour 2003 en matière de soutien à la création d'entreprise seraient établies en fonction du projet de loi sur la création d'entreprise en cours d'élaboration, et de décisions gouvernementales ultérieures, le cas échéant à l'occasion d'un CIADT. Il semble en tout état de cause souhaitable de poursuivre sur la voie d'un appui complet et continu aux créateurs d'entreprises, qui ont besoin d'une assistance d'autant plus grande que les procédures sont complexes et leur région d'accueil défavorisée.

- Enfin, il convient de mentionner, pour mémoire, deux fonds qui contribuaient traditionnellement à l'aménagement du territoire. Ainsi, les crédits inscrits au titre du Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN), compte d'affectation spéciale supprimé par la loi de finances pour 2001, sont désormais intégrés au budget du ministère des transports - les taxes à l'origine du financement demeurant inchangées. Par ailleurs, le Fonds de gestion de l'espace rural (FGER), qui contribuait à l'entretien et la réhabilitation de zones agricoles délaissées, prenait en charge des opérations qui sont désormais financées par deux fonds créés en 1999 : le Fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation (FFCTE), institué par la loi n° 99-574 d'orientation agricole du 9 juillet 1999, et le Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN) institué par la LOADDT n° 99-533 du 25 juin 1999.

3. La contribution d'autres ministères à la politique d'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire, politique transversale par nature, intéresse presque tous les domaines de l'action de l'Etat. Dès lors, il n'est pas étonnant que de nombreux ministères disposent de leurs propres instruments pour contribuer au développement équilibré du pays. Dans cet ensemble, si la DATAR assure un rôle central en matière de coordination des actions menées, en indiquant les priorités et en menant des réflexions en amont et des évaluations en aval, cette administration ne

dispose que d'un budget réduit (268,5 millions d'euros de crédits de paiement en 2003) au regard des autres administrations de l'Etat. Il est donc indispensable de sortir du cadre étroit des crédits de l'aménagement du territoire au sens budgétaire pour examiner les grandes lignes des autres budgets contribuant à l'effort financier de la France en faveur de l'aménagement du territoire (6,73 milliards d'euros de crédits de paiement en 2003, soit plus de 25 fois le budget de la DATAR).

La majeure partie des crédits affectés à la politique d'aménagement du territoire est issue du secteur des transports, en particulier par le biais de la contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires (crédits de paiement du chapitre 45-43 qui, à 2,33 milliards d'euros, sont presque stables en 2003), et du secteur agricole (crédits d'intervention destinés à la gestion de l'espace rural, à la multi-fonctionnalité de l'agriculture et à l'aménagement foncier et hydraulique). S'agissant du secteur agricole, votre rapporteur tient à souligner l'importance, en termes d'aménagement du territoire, du quasi-triplement des crédits de paiement inscrits au titre des contrats territoriaux d'exploitations agricoles (chapitre 44-84), à hauteur de 200 millions d'euros en 2003, ainsi que la hausse des crédits de paiement destinés à l'amélioration du cadre de vie et à l'aménagement de l'espace rural (chapitre 44-80), à hauteur de 224,48 millions d'euros en 2003 (contre 216,81 millions d'euros en 2002, soit une hausse de 3,5 %).

Le budget de l'industrie met également en jeu des crédits importants, notamment par le biais des aides accordées aux petites et moyennes entreprises et industries, dont le nombre et la répartition géographique est déterminant pour le développement équilibré du territoire. Il est possible de distinguer quatre grandes priorités dans ces actions : le soutien à la diffusion des technologies, l'aide à l'investissement immatériel (recours à des personnels hautement qualifiés), l'aide aux investissements de modernisation (par le biais du fonds de développement des petites et moyennes industries), et enfin l'encouragement des actions collectives (qu'ils s'agisse de transferts de technologie, de formation de personnels spécialisés, de prospection de marchés étrangers ou du développement de la certification).

Il convient notamment de retenir que le projet de loi de finances pour 2003 prévoit, pour le développement industriel régional en faveur des petites et moyennes industries (chapitre 64-92), un budget de 119,06 millions d'euros en autorisations de programme (en hausse de 2,6 %) et de 97,93 millions d'euros en crédits de paiement (en baisse de 6,9 %). Par ailleurs, votre rapporteur souligne l'augmentation de 67 % des crédits de paiement destinés aux reconversions et restructurations industrielles (chapitre 64-96), qui atteignent 24,95 millions d'euros, dont 21 millions d'euros pour la reconversion des zones minières (presque le triple des crédits de 2002) ; ce fort redressement illustre la volonté du nouveau Gouvernement de mieux prendre en compte ces zones particulièrement sinistrées dans sa politique d'aménagement du territoire.

Enfin, les crédits d'équipement des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur concourent à l'aménagement du territoire, car les sites où sont réalisés des investissements matériels, des écoles ou des universités, peuvent fixer, voire attirer la population. Les crédits de paiement inscrits au titre VI (subventions d'investissement) de ces budgets sont globalement constants

en 2003 : 16,31 millions d'euros pour la jeunesse et l'enseignement scolaire (chapitre 66-33), en hausse de 1,1 %, et 193,04 millions d'euros pour l'enseignement supérieur (chapitres 66-71,66-72 et 66-73), en baisse de 1,6 %.

4. Les crédits alloués dans le cadre des politiques communautaires

a) Présentation générale

- Les **fonds structurels européens** visent à réduire les disparités économiques et sociales existant au sein de l'Union européenne conformément à l'objectif de « cohésion sociale et territoriale » mentionné, depuis 1997, à l'article 16 du traité instituant la Communauté européenne.

Les crédits gérés dans le cadre de ces fonds s'élèvent, pour la France, à 15 milliards d'euros sur la période 2000-2006, soit une somme presque équivalente aux fonds engagés sur la même période par l'Etat dans le cadre des contrats de plan Etat-régions (17,5 milliards d'euros). Ces fonds, qui permettent à l'Union européenne de soutenir le développement de ses régions les plus fragiles, couvrent près de la moitié de la population et trois quarts du territoire métropolitains (les DOM étant quant à eux entièrement couverts) : il s'agit donc d'une ressource stratégique.

Il existe quatre fonds structurels :

- le Fonds social européen (FSE) ;
- le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) ;
- le Fonds européen de développement régional (FEDER) ;
- l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

Les fonds européens sont traités dans le cadre de programmes nationaux, à l'exception du FEOGA-orientation et du FEDER, qui restent soumis à un zonage, moins avantageux depuis l'entrée en vigueur de la programmation 2000-2006.

En vertu de l'article 9 du décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de déconcentration, pris pour l'application de la loi n° 92-152 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, le préfet de région est l'autorité de gestion de ces interventions. En effet, celui-ci est en principe responsable, plus généralement, de l'ensemble des programmes régionalisés cofinancés par les fonds structurels. Il est assisté, à cet effet, d'un secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) qui, par délégation, met en œuvre le dispositif de gestion, de suivi, d'évaluation et de contrôle.

- L'Union européenne met par ailleurs en œuvre d'autres politiques aux objectifs ciblées dans le cadre des **programmes d'initiative communautaire (PIC)**, qui représentent 1,09 milliard d'euros pour la France sur la période 2000-2006 :

– **Interreg III** : cet instrument, dont la gestion est déléguée aux collectivités locales, vise à développer les coopérations transfrontalières, transnationales et interrégionales, l'objectif étant de promouvoir le polycentrisme et de préparer l'élargissement de l'Union européenne.

– **Leader +** : afin de promouvoir le développement rural, ce fonds met en place des actions innovantes visant à revitaliser l'économie et à créer des emplois dans les zones concernées (140 territoires en bénéficient). La France souhaiterait que ce programme intervienne notamment pour soutenir la mise en place des pays.

– **Urban** : ce programme vise à régénérer le tissu économique et social des villes et banlieues en crise. En France, 9 sites ont été retenus pour développer une stratégie innovante fondée sur un large partenariat et notamment sur la participation des habitants.

– **Equal** : ce programme, dont le lien avec l'aménagement du territoire est nettement moins fort, est destiné à la promotion de nouvelles méthodes de lutte contre toutes les formes de discriminations et d'inégalités existant sur le marché du travail.

b) Evolution des crédits

Au total, les fonds engagés dans le cadre des politiques communautaires pour l'année 2003 restent stables et s'élèvent à 3,32 milliards d'euros, une somme qui est plus de douze fois supérieure à l'ensemble des crédits inscrits au budget de la DATAR...

• En 2003 comme en 2002, les fonds communautaires programmés se répartissent comme suit :

*** Pour les fonds structurels :**

– 577,6 millions d'euros pour les fonds structurels dans les zones les plus aidées, classées objectif 1 ou en soutien transitoire ex-objectif 1 (ce qui concerne les départements d'outre-mer dans le premier cas, la Corse et le Hainaut dans le second cas) ;

– 1,04 milliard d'euros pour les fonds structurels en zones classées objectif 2, comprenant notamment le soutien transitoire dans le cadre du FEDER et du FEOGA-garantie ;

– 673,3 millions d'euros pour les fonds structurels inscrits dans le cadre du FSE, en objectif 3 ;

– 30,6 millions d'euros dans le cadre du plan IFOP ;

– 846,7 millions d'euros dans le cadre du FEOGA-Garantie.

*** Pour les programmes d'initiative communautaire :**

– 38,3 millions d'euros pour le PIC Leader +, sur les 268,1 millions d'euros de la période 2000-2006 ;

– 60,3 millions d'euros pour le PIC Interreg III, sur les 397 millions d'euros de la période 2000-2006 ;

– 14,6 millions d'euros pour le PIC Urban, sur les 102 millions d'euros de la période 2000-2006 ;

– 45,7 millions d'euros pour le PIC Equal, sur les 301 millions d'euros de la période 2000-2006.

• Après deux années de mise en œuvre des programmes européens prévus pour la période 2000-2006, seuls 15 % des crédits concernés ont été programmés, et 6 % réalisés, alors qu'un fonctionnement normal et régulier devrait conduire à atteindre un taux de programmation de 30 % dès à présent, et un taux de réalisation de 30 % à la fin de l'année 2003.

Ces retards survenus ces dernières années sont d'autant plus problématiques qu'une évaluation à mi-parcours des programmes régionaux européens 2000-2006 est prévue au début de l'année 2004.

c) Les mesures prises pour améliorer la consommation des crédits

Il a été affirmé à votre rapporteur que la situation actuelle, qui est inquiétante, s'expliquait par différents facteurs. Sont tour à tour invoqués les retards dans la définition des règles communautaires et nationales applicables, la rédaction trop large des documents de programmation, l'écriture trop détaillée et contraignante des mesures, l'accompagnement insuffisant des porteurs de projets, les lourdeurs de gestion tant au niveau national qu'euro péen, ainsi que la mobilisation parfois insuffisante des différents acteurs du partenariat local.

Ce constat a conduit le Gouvernement à prendre des mesures complémentaires pour améliorer de façon décisive la mise en œuvre des fonds structurels. Ces mesures, présentées en conseil des ministres le 31 juillet 2002, s'articulent autour de trois axes :

*** allègement des procédures :**

Il s'agit de supprimer, à compter d'octobre 2002, les conventions pour subventions inférieures à certains montants (23 000 euros pour les organismes privés et 100 000 euros pour les organismes publics). En outre, le contenu des dossiers de demande d'aide doit être simplifié, de même que les modalités de leur engagement financier. Ainsi, les subventions d'un montant inférieur à 23 000 euros ne font plus l'objet, à compter du 31 juillet 2002, d'un visa individuel mais d'un examen global.

Par ailleurs, afin de diminuer les délais d'arrivée des crédits communautaires à l'échelon local, des fonds de concours locaux seront mis en

place : les crédits communautaires n'auront plus, dès lors, à passer par le niveau national. Les autorités de gestion pourront confier les fonctions d'autorité de paiement au Trésor public ou à un organisme public compétent.

Enfin, la France suivra avec attention les discussions qui pourront intervenir au niveau européen sur les procédures de dégagement d'office et demandera à la Commission européenne une simplification de la mise en œuvre des DOCUP sans attendre leur révision à mi-parcours, prévue au début de l'année 2004.

*** renforcement de l'appui aux projets :**

La France s'efforcera désormais de faire davantage intervenir les fonds européens en prenant mieux en compte les domaines d'éligibilité autorisés par les règlements communautaires (par exemple pour la téléphonie mobile) et en cherchant à obtenir une augmentation de l'aide européenne aux projets (pays et agglomérations notamment).

En outre, le dispositif d'animation devrait être renforcé dans chaque région pour apporter un appui aux porteurs de projet tout au long de la procédure. Dans cette optique, des équipes régionales d'animation seront constituées, dès octobre 2002, sur la base des besoins exprimés et seront mises en réseau au niveau national, ce qui devrait permettre de redonner confiance aux porteurs de projets.

Enfin, une modification du décret de décembre 1999 sur les subventions de l'Etat pour les projets d'investissement devait être décidée à compter d'octobre 2002, afin de permettre de subventionner des opérations dont l'exécution a commencé avant le dépôt de la demande de subvention.

Plus généralement, l'allègement des charges de gestion des services de l'Etat sera poursuivie pour leur permettre de se concentrer sur les fonctions d'animation et de conseil aux porteurs de projets : dans cette perspective, la délégation à un prestataire extérieur des missions de contrôle du service fait pourra être étendue.

*** association accrue des collectivités locales et notamment des régions :**

Il s'agit d'abord d'élargir l'accès aux subventions globales en confiant la gestion déléguée d'une partie d'un programme à une collectivité locale dans son domaine de compétence.

Par ailleurs, une expérimentation du transfert des fonctions d'autorité de gestion à une région sera mise en œuvre en Alsace.

Ce plan, qui est un dispositif d'urgence visant à remobiliser les différents acteurs, répond de façon pertinente au malaise suscité par l'actuel retard pris par notre pays dans l'engagement des fonds structurels. Votre rapporteur espère qu'il permettra à la France de renforcer sa crédibilité vis-à-vis de ses partenaires européens, et constate avec satisfaction que cette démarche correspond au souhait exprimé par le Président de la République d'un Etat tenant le rôle à la fois de stratège et de partenaire privilégiant la créativité des territoires.

d) La réforme du contrôle résultant du décret n° 2002-633 du 26 avril 2002

Pour améliorer le contrôle sur l'utilisation des fonds structurels, le décret n° 2002-633 du 26 avril 2002, qui se substitue au décret n° 93-985 du 6 août 1993, a institué une commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) portant sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens. Par ailleurs, une circulaire du Premier ministre en date du 15 juillet 2002 vise à améliorer le dispositif de gestion, de suivi et contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens.

La CICC est chargée de veiller au respect, par l'ensemble des administrations concernées, des obligations concernant le contrôle des opérations cofinancées par les fonds structurels européens et de s'assurer de l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle mis en place.

Cette institution définit le cadre d'ensemble des contrôles, veille à leur exécution en s'appuyant sur les différents corps d'inspection de l'administration, et reçoit des synthèses des contrôles effectués par d'autres services, dont elle évalue les résultats. Elle adresse aux ministères concernés toute recommandation nécessaire pour améliorer les systèmes de gestion et de contrôle, propose les mesures appropriées et est informée des suites qui y sont données. Enfin, la CICC est chargée de l'établissement des déclarations de validité (prévues par les articles 15 à 17 du règlement (CE) n° 438/2001 du 2 mars 2001) et de la réalisation d'audits dans l'ensemble des régions.

Votre rapporteur estime que de telles mesures, si elles sont correctement mises en œuvre, devraient permettre de remédier progressivement aux graves dysfonctionnements constatés au cours des dernières années. Ces changements portent donc les germes d'une amélioration de la gestion de crédits qui, par leur importance, déterminent largement l'aménagement et le développement de notre territoire.

II. — UNE POLITIQUE RALENTIE PAR LA LOURDEUR ET LA COMPLEXITE DES DISPOSITIFS PREVUS PAR LA LOADDT

Après un délai de près de trois ans, l'ensemble des dix décrets d'application de la LOADDT n° 99-533 du 25 juin 1999 sont désormais parus, permettant ainsi de porter un regard global sur le dispositif juridique issu de ce texte. Il en ressort que l'application de cette loi, destinée notamment à réformer la planification stratégique et à favoriser une «recomposition des territoires», soulève de nombreuses difficultés juridiques, administratives et financières, qui se manifestent en particulier par d'importants retards de mise en œuvre.

Votre rapporteur estime qu'il sera certainement nécessaire de réexaminer l'ensemble de ces dispositions, qui conduisent souvent à des incertitudes juridiques et à une complexité administrative excessives.

A. LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE

1. Les objectifs peu réalistes affichés par les schémas de services collectifs décidés par le décret n° 2002-560 du 18 avril 2002

a) Un outil de planification mal précisé

Les schémas de services collectifs (SSC), documents sectoriels de planification à long terme de la politique d'aménagement du territoire que la LOADDT du 25 juin 1999 a substitués au schéma national prévu par la LOADT du 4 février 1995, ont été décidés lors du CIADT de Limoges le 9 juillet 2001, puis définitivement approuvés et publiés par le décret n° 2002-560 du 18 avril 2002.

Ces SSC planifient sur 20 ans les 9 politiques les plus structurantes pour l'aménagement du territoire : enseignement supérieur et recherche, transport de marchandises, transport de voyageurs, culture, santé, information et communication, énergie, sport, espaces naturels et ruraux (l'apparition de ces deux derniers secteurs constituant une innovation). Une telle durée s'accorde mal avec l'instabilité technique de certains secteurs, tels que les transports et surtout les télécommunications, où les progrès sont extrêmement difficiles à anticiper ; à cet égard l'horizon de 20 ans qui a été retenu dans les SSC peut paraître présomptueux.

Le CIADT de Limoges du 9 juillet 2001 a confié à la DATAR le soin d'élaborer, tous les trois ans, un bilan d'exécution des SSC qui doit être transmis au Conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT) et aux deux délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire. Selon cette approche, les SSC pourraient donc être évalués une première fois en 2004 afin de préparer leur révision en 2005.

Votre rapporteur tient à souligner que ces schémas soulèvent plusieurs difficultés d'ordre juridique. En effet, la procédure qui a été retenue dans la

LOADDT pour leur élaboration par l'Etat rend difficile une modification ultérieure de ces documents. Ainsi, la LOADDT a prévu toute une procédure de consultations qui a rendu plus rigide l'ensemble du dispositif. Or, une jurisprudence répétée du Conseil d'Etat (arrêt *Fédération Interco CFDT* du 27 novembre 1992 et arrêt d'assemblée *Union fédérale CFDT des fonctions publiques* du 24 octobre 1998) exige, dès lors que des modifications substantielles sont apportées à un projet de ce type, que celui-ci fasse l'objet de nouvelles consultations. A cet égard, une adoption de ces schémas par le Parlement aurait été préférable, car elle aurait été non seulement plus démocratique, mais aurait en outre permis de les amender sans de telles contraintes procédurales.

Par ailleurs, les SSC ont un contenu très hétérogène : vague pour certains, comme le SSC de l'enseignement supérieur et de la recherche, plus précis pour d'autres, comme les SSC multimodaux de transport de marchandises et de voyageurs. Or, ne peuvent avoir d'effets prescriptifs dans ce type de documents que les dispositions suffisamment précises pour être susceptibles d'application (arrêt CE *M. Rouquette et autres* du 5 mars 1999). Même si cette condition est remplie, les SSC ne sont opposables qu'aux schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), lesquels n'ont pas de véritables effets juridiques. La LOADT institue une obligation de « prise en compte » des SSC par les décisions publiques, mais la jurisprudence administrative tire des conséquences juridiques limitées de ce rapport juridique (arrêt CE *Coordination départementale pour la 2 fois 2 voies et contre l'autoroute et autres* du 8 juin 1998). D'une manière générale, il conviendrait donc de préciser la portée juridique de ces schémas et, en particulier, de distinguer plus nettement ce qui est du ressort de la prévision et de l'évaluation de ce qui est de l'ordre de la norme et de la prescription.

Enfin, dans la perspective d'une relance de la décentralisation, il pourrait être utile que de tels documents de planification soient débattus et approuvés par le Parlement, car ils sont susceptibles de limiter, en matière urbanistique notamment, le principe de libre administration des collectivités locales - le fait pour l'Etat de retenir un projet dans un SSC fournit en effet une base juridique pour l'inscrire dans un document d'urbanisme.

b) Un contenu qui relève parfois de l'affichage

Au-delà de ces aspects juridiques, les SSC ont affiché des objectifs très ambitieux dans bien des domaines, au risque d'une perte de crédibilité de la planification territoriale.

Ainsi, le CIADT de Limoges du 9 juillet 2001 avait annoncé notamment la création de 400 espaces publics numériques de proximité, le transfert hors de Paris de 13 organismes totalisant environ 4 900 emplois, la création avant fin 2001 de 30 nouvelles maisons de la justice et du droit, et lancé un appel à projet doté de 1,5 million d'euros pour soutenir les maisons de service public les plus innovantes.

En outre, les **SSC multimodaux de transport de voyageurs et de transport de marchandises**, qui se substituent aux schémas sectoriels d'infrastructure définis par la LOADT n° 95-115 du 4 février 1995 et par la loi

d'orientation des transports intérieurs n° 82-1153 du 30 décembre 1982, ont prévu de modifier le comportement des usagers des transports dans leurs choix de déplacements par les différents leviers de la tarification et de la législation sociale, l'objectif étant notamment d'accroître le recours au rail pour le transport de fret et d'augmenter l'utilisation des transports collectifs en milieu urbain et périurbain. Plus précisément, ont été prévus la construction de nouvelles plate-formes aéroportuaires à Nantes et dans le bassin parisien, l'aménagement progressif de la liaison Seine-Nord, et la prolongation des différentes lignes de TGV existantes (en sus de la construction du TGV Est européen Paris-Strasbourg).

Face à la multiplication de tels projets, très utiles mais parfois difficiles à financer, le Gouvernement a chargé le Conseil général des ponts et chaussées et l'Inspection générale des finances d'un audit qui devra être rendu d'ici le 31 décembre 2002. Cet audit établira l'état précis des projets, leur faisabilité technique, leur intérêt en termes économiques et sociaux comme d'aménagement du territoire, leur coût, le montant des subventions publiques nécessaires et le calendrier prévisible.

Dans le même esprit, **le SSC de l'information et de la communication** décidé lors du CIADT de Limoges du 9 juillet 2001 évoque « à l'échéance de trois ans, l'objectif d'un accès généralisé aux outils technologiques », en particulier par l'achèvement de la couverture de l'ensemble du territoire en téléphonie mobile d'ici à 2004 et « l'accès de tous aux réseaux à haut débit à des conditions abordables d'ici à 2005 ». Or, pour ce qui est de la téléphonie mobile, sur les 200 pylônes dont l'installation avait été promise, un seul a été construit (en Ardèche) conjointement par les trois opérateurs, et aucun crédit n'a été réellement engagé par l'Etat. Les conditions du financement de la couverture en Internet à haut débit n'ont pas davantage été précisées dans les SSC.

Aussi votre rapporteur déplore-t-il l'instrumentalisation de la planification territoriale sous l'ancienne législature à des fins d'affichage. A cet égard, la mobilisation, annoncée par le nouveau Gouvernement, de 88 millions d'euros à parts égales entre l'Etat et les collectivités locales, pour couvrir d'ici 2 ans en téléphonie mobile les 1 638 communes encore non desservies doit être saluée. En effet environ 10 % du territoire national n'est toujours pas couvert, alors que plus d'un Français sur deux utilise un téléphone mobile pour ses activités professionnelles ou privées.

Il a notamment été affirmé à votre rapporteur que les 15 millions d'euros d'autorisations de programme inscrits à cette fin dans le budget 2002 et encore non dépensés le seraient d'ici la fin de l'année, et que le Gouvernement finaliserait son plan d'action au plus tard lors du CIADT de décembre 2002. Il est essentiel d'honorer un tel engagement, tant les télécommunications constituent un facteur de désenclavement décisif pour des zones rurales pauvres et isolées.

Par ailleurs, les SSC décrétés quelques jours avant le premier tour de l'élection présidentielle n'ont pas pris en compte plusieurs des critiques qui leur avaient été adressées lors des consultations du CNADT et des délégations parlementaires : l'outre-mer était fréquemment oublié, le nucléaire exclu du SSC relatif à l'énergie pour des raisons idéologiques alors qu'il représente 80 % de notre

production électrique, et l'objectif de cohésion territoriale n'apparaissait pas avec une clarté suffisante alors qu'il est la raison d'être de la politique d'aménagement du territoire.

2. Le retard pris dans l'exécution des contrats de plan Etat-régions 2000-2006

A ce jour, seuls sont connus les montants définitifs des délégations 2001 et des programmations 2002 des ministères, tels qu'ils ont été transmis par les administrations centrales à la DATAR le 12 juillet 2002. Selon les chiffres fournis à votre rapporteur, **le taux de mise en œuvre des crédits de l'Etat** inscrits dans les contrats de plan Etat-régions passerait, entre le 31 décembre 2001 et le 31 décembre 2002, de 24 % à 36,95 %, alors qu'un engagement moyen sur deux ans aurait dû conduire à un taux de 42,8 % environ. Ce taux est très variable d'un département ministériel à l'autre : élevé pour les ministères de la défense et de la ville (respectivement 44,9 % et 42,5 %), moyen pour d'autres ministères, tels que la culture (39,7 %), l'agriculture (39,5 %), ou l'emploi et la formation professionnelle (38,6 %), faible pour le FNADT et les affaires étrangères (respectivement 35,8 % et 35 %). Quelques départements ministériels se distinguent par un taux de mise en œuvre particulièrement faible :

– l'équipement, les transports et le logement (33,7 %), avec des différences importantes selon les types de transports : un excellent taux de 55 % pour le transport combiné, un taux moyen de 39 % pour les routes et leur exploitation, et des taux très insuffisants de 21,3 % et de 23,3 % respectivement pour les transports ferroviaires et les transports collectifs en Ile-de-France ;

– l'environnement (30,4 %) ;

– les PME, le commerce et l'artisanat (26,9 %) ;

– la santé et l'action sociale (26,4 %).

D'une région à l'autre, on constate l'existence de certains écarts, généralement compris dans une fourchette allant de 34,3 % pour le Limousin à 41,7 % pour l'Alsace. Toutefois, le taux de mise en œuvre n'atteint que 29,9 % en Corse et 30 % dans les DOM, ce qui est regrettable compte tenu du rattrapage économique nécessaire dans ces territoires.

Votre rapporteur déplore le niveau encore insuffisant de ces taux de mise en œuvre, dont la responsabilité incombe avant tout au précédent gouvernement.

Le suivi financier des CPER est encadré par deux circulaires du 14 décembre 2000 et du 26 avril 2002, qui prévoient que les départements ministériels communiquent à la DATAR, au plus tard à la fin janvier de chaque année, le détail de leur programmation financière. La DATAR envoie ensuite aux préfets de régions, au printemps de chaque année, le contenu, pour leur région, de la programmation annuelle des 20 ministères ou secteurs engagés dans les CPER.

Par ailleurs, un bilan d'exécution de chaque tranche annuelle des CPER est établi et analysé par les préfets de régions, avec l'aide des trésoriers-payeurs-généralistes de région. L'analyse du bilan doit faire apparaître les raisons des éventuels écarts avec la tranche annuelle du CPER. Au plus tard le 31 mars de chaque année, les préfets de région communiquent ce bilan à la DATAR ainsi qu'au ministère du budget.

L'amélioration du suivi des CPER figure parmi les objectifs prioritaires fixés par le Premier ministre pour l'actuelle génération de CPER. Dans cet esprit, la DATAR s'était déjà attachée en 2001 à mutualiser les données du suivi et à faciliter les échanges entre les acteurs chargés de ce suivi ; elle avait également accru la traçabilité des crédits. Ces efforts pourront toutefois être accentués grâce aux mesures prévues dans la circulaire du 26 avril 2002.

Enfin, **la révision à mi-parcours des CPER**, innovation de l'actuelle génération de contrats, permettra un ajustement de la mise en œuvre de ces CPER, mais ne sera pas l'occasion d'une complète remise à plat de leurs orientations. Le Gouvernement a confirmé que cette révision se tiendrait courant 2003 et aurait pour objet principal l'établissement d'un échéancier plus précis de la mise en œuvre des programmes.

B. L'INSUFFISANTE MOBILISATION DES CREDITS DE LA NOUVELLE PRIME D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

1. Une aide désormais ouverte à des projets plus modestes et plus divers

La prime d'aménagement du territoire (PAT) est une aide à finalité régionale versée par l'Etat aux entreprises qui investissent et créent des emplois dans les zones les plus fragiles du territoire national. Le décret n° 2001-312 du 11 avril 2001, tout en modifiant la carte des zones éligibles à la PAT conformément à une demande de la Commission européenne, a modifié le fonctionnement de cette prime sur plusieurs points.

Ainsi, les seuils d'éligibilité à la PAT ont été abaissés à 2,29 millions d'euros (15 millions de francs) d'investissement et 15 emplois (contre 20 millions de francs d'investissement et 20 emplois dans le précédent dispositif). Par ailleurs, l'éligibilité a été élargie aux nouveaux services aux entreprises jusqu'à présent internalisés, tels que les centres d'appel, la logistique ou l'informatique. En outre, la PAT peut désormais être mobilisée en dehors de la zone « PAT industrie », pour les PME dans le cadre d'activités de services rendus à l'industrie et, pour les autres sociétés, dans le cadre de programmes de recherche et développement. Enfin, les taux plafonds du cumul autorisé pour les aides publiques ont été modifiés, tandis que l'obligation de maintenir cinq ans l'investissement et l'emploi aidés a été instaurée.

La mise en œuvre de ce nouveau décret a fait apparaître les évolutions suivantes :

– un début d’augmentation du nombre de demandes de primes, hausse qui pourrait ultérieurement atteindre environ 100 demandes par an ;

– une réduction d’environ un tiers des emplois et investissements prévus dans les dossiers primés, ce qui résulte notamment de l’abaissement des seuils et de l’élargissement de l’éligibilité à de nouvelles activités ;

– une augmentation du nombre de projets tertiaires primés, qui représentent en moyenne, en 2002, un tiers des emplois créés et sont les projets les plus créateurs d’emplois (en moyenne 112 emplois par dossier) ;

– un net recul en 2002, en nombre de dossiers et en taille, du secteur industriel, qui reste néanmoins le secteur privilégié de la PAT et représente 39,5 % des emplois aidés et 51,6 % de la PAT accordée.

Le zonage retenu pour la nouvelle PAT détermine également les territoires dans lesquels les pouvoirs publics dans leur ensemble (Etat, collectivités locales, établissements publics) peuvent accorder, sans violer les règles communautaires, des aides plus avantageuses pour les investissements productifs. La réforme a aussi affecté d’autres régimes d’aides, tels que le fonds de développement des petites et moyennes industries, le régime cadre des aides au tourisme, les fonds de restructuration des entreprises de la défense (FRED), ou encore les aides des collectivités locales à l’immobilier, à l’emploi (PRE) et à la création d’entreprises (PRCE).

En 2001, sur les 326 dossiers présentés, 282 ont été acceptés et 44 rejetés par le Comité interministériel d’aide à la localisation des activités (CIALA). Les dossiers primés représentent plus de 29 500 créations d’emplois prévisionnelles, soit 105 en moyenne par dossier, et un montant d’investissements prévisionnels de l’ordre de 3,3 milliards d’euros. Chaque emploi a donné lieu en moyenne à 4 378 euros de prime.

En 2002, le CIALA s’est, à ce jour, réuni cinq fois et a accepté de primer 111 des 132 dossiers qu’il a examinés, projets qui doivent donner lieu à environ 9 000 créations d’emplois et 1,1 milliards d’euros d’investissements. Le montant total des primes octroyées s’élève à environ 46 millions d’euros, pour une dotation en loi de finances initiale de 66,31 millions d’euros.

Les secteurs les plus dynamiques sont les industries liées à l’agro-alimentaire, l’automobile, les télécommunications, l’électronique et l’informatique. Les cinq régions où le plus d’emplois ont été primés sont les régions Nord-Pas-de-Calais, Bourgogne, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d’Azur.

2. Un éparpillement des soutiens qui conduit à des difficultés de gestion accrues

Il convient de rappeler que la PAT a joué un rôle essentiel en matière de soutien à l’emploi et à l’investissement depuis plus de dix ans : ainsi, de 1990 à 2001, 1 894 dossiers ont été primés, pour un coût de plus de 1 milliards d’euros, ce

qui aurait permis de créer 178 149 emplois et généré un investissement prévisionnel de plus de 26 milliards d'euros. Toute réforme aurait donc dû se fixer pour objectif la préservation du bon fonctionnement de cette aide, ce qui doit se traduire par une correcte mobilisation de ses crédits.

Or, quelques mois seulement après son entrée en vigueur, cette réforme a conduit à une forte dégradation du taux de consommation des crédits disponibles au cours des premiers mois de l'année 2002. En effet, au 31 août 2002, ce taux n'était que de 39,3 % pour les crédits de paiement, contre près de 82 % sur l'ensemble de l'année 2001.

Ce phénomène est certainement l'illustration de difficultés de gestion accrues par la réforme : en ouvrant le bénéfice de la PAT à des projets plus nombreux et plus petits, dans des secteurs plus variés, le décret n° 2001-312 du 11 avril 2001 a conduit à un éparpillement des soutiens. Il est probable que l'instruction des dossiers nécessite dès lors une infrastructure plus lourde, alors que le ciblage des aides aurait sans doute été non seulement plus simple à gérer, mais aussi plus décisif en termes d'impact économique sur les sites choisis.

En conséquence, la priorité doit être désormais de mieux mobiliser les crédits de la PAT pour consommer plus complètement le stock de crédits disponibles (environ 15 millions d'euros de crédits non consommés en 2002 seront reportés sur l'année 2003). A cet égard, votre rapporteur n'est pas persuadé que l'abaissement des seuils d'éligibilité à la PAT, qui conduit à soutenir des projets plus modestes, facilite la bonne gestion de cet instrument financier.

C. UNE « RECOMPOSITION DES TERRITOIRES » QUI REPOSE SUR DES PAYS ET AGGLOMERATIONS DONT L'EMERGENCE EST TROP COMPLEXE

La « recomposition des territoires » souvent évoquée par les services de la DATAR s'appuie essentiellement sur deux dispositifs contractuels issus de la loi Voynet : les contrats de pays et les contrats d'agglomérations, qui permettent en principe à des collectivités locales de s'associer souplement pour mettre en œuvre des projets communs de développement, avec le soutien financier de l'Etat et de l'Union européenne. Plus de 655 millions d'euros issus du FNADT doivent être engagés, sur la période 2000-2006, dans le cadre du volet territorial des CPER, afin d'encourager la conclusion de contrats de pays ou d'agglomérations.

La mise en place de ces dispositifs mal conçus génère en réalité une complexité telle que le découragement tend à l'emporter, chez de nombreux élus, sur l'enthousiasme initial : à ce jour seuls 5 contrats de pays et 4 contrats d'agglomérations ont été signés (chiffres bien modestes au regard des 120 communautés d'agglomération et des 607 communautés de communes à taxe professionnelle unique issues de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale).

1. Le développement lent et inégal des pays

Il est possible de distinguer trois grands champs de coopération des collectivités locales au sein des pays : le développement économique, l'organisation de services publics, ainsi que la gestion de l'espace et l'amélioration du cadre de vie.

A la date du 26 août 2002, environ 320 pays ont été constitués, sont en cours de constitution ou sont en projet (100 pays avaient déjà été reconnus par la LOADT de 1995). Sur le plan procédural, il convient de rappeler que les périmètres d'étude ou définitifs de pays doivent faire l'objet d'un avis conforme des conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) et de divers avis simples (conseil général, conseil régional, préfet de département, CDCI). Ces premières délibérations des CRADT ont abouti à un avis conforme sur 191 périmètres d'étude et 56 périmètres définitifs, ces 247 périmètres reconnus représentant près de 20 000 communes et 20 millions d'habitants. Par ailleurs, entre 80 et 100 projets de pays supplémentaires sont actuellement en cours de réflexion, si bien que la DATAR juge possible de disposer de 350 à 400 pays en périmètre d'étude ou définitif à la fin de l'année 2003.

Si l'on observe la moyenne des périmètres actuels, le profil-type des nouveaux pays, qui sont censés s'inscrire dans une logique de complémentarité ville-campagne, correspond à des ensembles de 83 communes et 73 000 habitants, pour une superficie de 1 300 km². De nombreux périmètres incluent des agglomérations de plus de 50 000 habitants, constituées sous forme d'EPCI. Il a été affirmé à votre rapporteur que dans de nombreux cas de figure où le pays comprend un pôle urbain de plus de 15 000 habitants, les acteurs locaux envisageraient d'élaborer leur schéma de cohérence territoriale (SCOT) à l'échelle du pays, ce qui atténuerait la complexité de l'ensemble.

Toutefois, la procédure d'élaboration des pays semble lourde et leur cadre juridique encore incertain.

Ainsi, la LOADDT a voulu laisser aux acteurs locaux une liberté d'organisation pour la constitution des conseils de développement, qui peuvent comprendre ou non des élus, et prendre la forme juridique soit d'une association, soit d'un syndicat, soit d'un groupement d'intérêt public (GIP) local. En pratique, la taille des conseils varie de 18 à 253 membres, les élus ayant eux-mêmes décidés de la composition des conseils dans 44 % des cas. On remarque une prédominance des chambres de métiers et des chambres de commerce et d'industrie, qui sont impliquées dans 90 % des projets. La présence des fédérations patronales et des syndicats de salariés est également assez forte, de même que celle des comités de bassins d'emploi. En revanche, la présence des associations est beaucoup plus hétérogène, ce qui montre que l'objectif de faire participer la « société civile » aux pays n'est pas totalement atteint.

Par ailleurs, alors que la LOADDT avait institué le bassin d'emploi (notion définie par l'INSEE en fonction de la mobilité domicile-travail et des solidarités socio-économiques) comme cadre de référence indicatif pour l'organisation des pays, le degré de coïncidence entre les pays et les bassins d'emploi est très variable :

plutôt fort autour des villes moyennes, mais relativement faible dans les départements dominés par de grandes agglomérations. Parmi les cas de faibles coïncidence, on peut notamment citer, sur la base d'une cartographie précise fournie par la DATAR, les pays du Haut-entre-deux-mers, du Val d'Adour, des Garrigues et Haut Languedoc, du Lauragais, d'Egletons, de Redon et Vilaine, des Sept Rivières, d'Arles et du « Pays basque ».

En outre, la possibilité ouverte par la LOADDT de constituer des pays « à trous » a conduit à l'apparition de périmètres d'apparence très chaotique ; dans un souci de simplicité, la cohérence spatiale aurait pu être mieux prise en compte (notamment dans les pays du Val d'Adour, du Lauragais, du Grand pays de Colmar ou encore du Colombey et Sud Toulinois).

La répartition des périmètres de pays sur le territoire national fait toujours apparaître de fortes disparités entre régions (voir la carte nationale fournie par la DATAR).

Les deux régions qui sont, de loin, les plus avancées dans la démarche des pays sont les régions Bretagne et Centre, presque entièrement couvertes en périmètres définitifs (18 pour la région Bretagne et 19 pour la région Centre). En bonne position, les régions Poitou-Charentes, Franche-Comté, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon et Haute-Normandie sont couvertes à plus de 75 % par des périmètres d'étude (et quelques périmètres définitifs). D'autres régions accusent en revanche un fort retard et ne comptent que quelques périmètres d'étude : il s'agit des régions Basse-Normandie, Picardie, Nord-Pas-de-Calais, Auvergne, et plus encore des régions Ile-de-France (un seul périmètre d'étude), Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse (un seul périmètre d'étude). Dans tous les cas, les crédits pouvant être obtenus au titre du FNADT ou des fonds structurels ont incité les acteurs locaux à s'engager dans de telles démarches.

Enfin, le nombre de pays parvenus au terme de la procédure et dotés d'un contrat reste très faible. Ainsi, au 26 août 2002, seuls cinq contrats de pays avaient été conclus : ceux du Pays basque, du Centre-Ouest-Bretagne, du Pays de Fougères, du Pays de Vitré en Bretagne, et du Pays d'Ancenis en Pays de Loire. Ces maigres résultats témoignent de la trop grande complexité de la procédure d'élaboration des pays, dont la vocation est de favoriser avec souplesse les coopérations économiques et sociales dans un espace déterminé.

Il conviendrait donc de recentrer le contrôle de l'Etat sur la cohérence spatiale de ces projets, qui n'entrent pas dans le champ politique ou administratif, et sans doute de privilégier le recours aux associations pour les conseils de développement des pays, qui doivent opérer sans contraintes excessives.

2. L'émergence problématique des agglomérations

Autre volet de la «recomposition des territoires» encouragée par la DATAR, les contrats d'agglomération prévus par l'article 23 de la LOADT n° 95-115 du 4 février 1995 (modifié par les articles 25 et 26 de la LOADDT n° 99-533 du 25 juin 1999) peinent à se mettre en place.

Il convient tout d'abord de rappeler l'encadrement juridique qui préside à leur élaboration : en vertu du décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000 pris pour l'application de l'article susmentionné, toute structure intercommunale de plus de 50 000 habitants présente dans une aire urbaine peut, jusqu'au 31 décembre 2003, signer un contrat d'agglomération. La signature d'un tel contrat suppose l'élaboration préalable d'un projet d'agglomération qui fasse référence à l'aire urbaine telle que définie par l'INSEE. Le projet d'agglomération doit par ailleurs tenir compte de l'utilisation réelle de la ville par ses habitants au quotidien (notamment pour ce qui concerne la mobilité entre leur domicile et leur lieu de travail) et favoriser l'approfondissement de l'intercommunalité, le développement d'un projet commun étant confié à un conseil de développement.

Les principes devant guider l'élaboration du contrat d'agglomération sont la recherche d'une stratégie de développement à moyen et long termes (jusqu'à 15 ans) assise sur la solidarité entre les espaces concernés, et la mise en œuvre de projets peu nombreux et ciblés, financés sur plusieurs années par les différents partenaires du contrat (collectivités locales, Etat et éventuellement Union européenne). Ces contrats mobilisent les crédits du volet territorial des CPER par le biais du FNADT, ceux des fonds structurels européens et, le cas échéant, les crédits non contractualisés des ministères.

Enfin, le contrat d'agglomération doit servir à promouvoir en priorité les services publics, la politique de l'habitat, la préservation des ressources naturelles, la localisation judicieuse des équipements et la gestion économe des sols (en s'appuyant notamment sur le SCOT prévu par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains).

La mise en œuvre de ces contrats, encadrée par la circulaire du 6 juin 2001, repose avant tout sur les collectivités locales concernées : ces dernières sont responsables de l'élaboration du contrat d'agglomération, l'autorité préfectorale se bornant à indiquer quel est, selon l'Etat, le périmètre le plus pertinent - il s'agit en principe de l'aire urbaine au sens de l'INSEE, mais une convergence est souhaitée avec les périmètres des SCOT et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Selon les informations fournies à votre rapporteur, le processus d'élaboration de ces contrats d'agglomérations était encore assez peu avancé en mai 2002 :

– seuls quatre contrats d’agglomérations avaient été signés en mai 2002 (Le Creusot-Montceau-les-Mines et Bordeaux en décembre 2000, Elbeuf et Dijon en avril 2002) ;

– une douzaine d’EPCI avaient approuvé un projet d’agglomération devant donner lieu à la signature d’un contrat entre le 2^{ème} semestre 2002 et le 1^{er} semestre 2003 ;

– une quinzaine d’autres agglomérations travaillaient sur les orientations du projet après avoir approuvé un périmètre et constitué un conseil de développement.

Votre rapporteur estime que cette lenteur provient sans aucun doute de la lourdeur et du formalisme des procédures de mise en place de ces contrats d’agglomération. En outre, l’existence comme la nature de ces contrats posent un véritable problème de cohérence spatiale, tant la multiplication des structures territoriales dont les périmètres ne se recoupent pas est peu compréhensible pour les citoyens et leurs élus – qu’il s’agisse des communautés d’agglomération au sens de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite « loi Chevènement »), des agglomérations au sens de la LOADDT n° 99-533 du 25 juin 1999 (dite « loi Voynet »), des SCOT prévus par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite « loi SRU ») en matière d’urbanisme, des pays ou des parcs naturels régionaux, sans évoquer les trois niveaux de collectivités locales dont dispose déjà notre pays. Enfin, la définition de la notion d’agglomération, fluctuante selon les différents textes, devrait être harmonisée dans un souci de clarté juridique.

Toutes ces interrogations conduisent à douter sérieusement de l’intérêt de maintenir un dispositif aussi complexe, dont l’utilité pratique n’est pas encore apparue. Votre rapporteur tient à faire part du désarroi de nombreux élus confrontés à des calendriers très tendus, à des enchevêtrements de périmètres et à des interprétations juridiques discordantes des services de l’Etat. Aussi l’annonce par le Gouvernement d’une remise à plat de l’ensemble du dispositif législatif responsable de cette situation, afin de donner à la « recomposition du territoire » un cadre juridique commun et simplifié, doit-elle être saluée. Seule une action résolue de mise en cohérence des périmètres et des procédures (statuts, compétences, fiscalité, dotations) permettra de mettre fin à une situation devenue inacceptable.

III. — LE NECESSAIRE SOUTIEN AU DEVELOPPEMENT DES ZONES RURALES

En 1999, 10,6 millions de personnes, soit 18 % de la population métropolitaine, résidaient dans des espaces à dominante rurale tels que l'INSEE les définit. Les dernières échéances électorales ont montré que les habitants des territoires ruraux les plus pauvres et les plus enclavés pouvaient éprouver un dangereux sentiment d'abandon vis-à-vis du reste de la collectivité nationale. Ce constat, ajouté aux crises sanitaires qui ont frappé ces dernières années les activités agricoles qui prédominent dans ces espaces, doit conduire la puissance publique à une action résolue afin de redonner vie et espoir au monde rural. Le développement économique de ces zones doit donc être encouragé, ce qui suppose à la fois un effort particulier pour y maintenir une présence publique suffisante, et la mise en place de mesures incitatives pour y stimuler l'initiative privée.

A. LE MAINTIEN DE SERVICES PUBLICS DE QUALITE POUR ATTIRER LES INVESTISSEURS

Le développement des zones rurales nécessite en premier lieu un socle minimal de services publics, car la qualité des infrastructures collectives est un élément important de l'environnement évalué par les investisseurs privés au moment où ils doivent décider de l'implantation d'une unité de production. Le maintien d'une offre de services publics suffisante, s'il ne peut à lui seul permettre le développement économique d'un espace rural fragile, constitue néanmoins la base indispensable pour une future expansion économique et le moyen d'éviter une trop grande dégradation des conditions de vie des populations concernées.

- Le premier volet d'une action visant à mieux répartir cette présence publique sur le territoire national pourrait être constitué par une politique ambitieuse d'implantation territoriale des emplois publics. Des efforts considérables ont déjà été réalisés dans ce domaine, puisqu'en dix ans il s'est transféré presque autant d'emplois que dans les trente années précédentes : depuis 1991 le transfert de 26 774 emplois a été effectué (sur 40 250 transferts approuvés en CIADT), malgré quelques résistances à ce processus de déconcentration. Entre 1992 et 2001, près de 160 millions d'euros d'autorisations de programme et 150 millions d'euros de crédits de paiement ont été votés pour appuyer cette politique, ce qui reste assez modeste au regard des enjeux. Plus récemment, le CIADT tenu à Limoges le 9 juillet 2001 a décidé le transfert hors de Paris de 13 organismes totalisant 4 900 emplois.

Il semblerait souhaitable d'accroître ces transferts pour donner une nouvelle impulsion à cette action de rééquilibrage de l'implantation territoriale des emplois publics, ce qui suppose de mener des consultations avec les personnels concernés pour prévenir les éventuelles résistances. Votre rapporteur observe d'ailleurs que les nouvelles technologies de l'information et de la communication offrent des opportunités inespérées pour cette politique, en rendant moins nécessaire la concentration physique des fonctionnaires dans les grandes métropoles.

- Le second volet d'une action de soutien aux services publics en milieu rural pourrait consister à développer, dans les zones rurales où une faible densité de population conduit à une raréfaction des services publics, des initiatives innovantes telles que les « maisons de service public ». Ces entités consistant à regrouper sur un même lieu différents prestataires de service public (notamment en matière électrique, téléphonique, postale ou ferroviaire) permettent en effet de réaliser des économies par la mise en commun de moyens et de bâtiments, ainsi que de développer des synergies entre les personnels des différents opérateurs. Mais surtout, ces « maisons », clairement identifiées par les usagers et correctement desservies, permettent de simplifier les démarches quotidiennes de la population, d'autant qu'il est possible d'y assurer la présence d'antennes des administrations chargées des questions fiscales, de sécurité sociale ou d'emploi.

Or, le gouvernement précédent semble avoir davantage investi dans la réflexion que dans l'action, puisque, malgré l'annonce de la création de 30 nouvelles maisons de la justice et du droit, la seule initiative prise au cours de l'année écoulée a consisté à lancer un appel à projet (doté d'un budget de 1,52 millions d'euros) pour soutenir les maisons de service public les plus innovantes.

Les 300 « maisons de service public » existantes ayant suscité l'adhésion des citoyens, votre rapporteur estime nécessaire de généraliser ces expériences concluantes en décidant la création d'un plus grand nombre de regroupements de ce type en zone rurale.

- Enfin, le cadre législatif et réglementaire, qui impose aux opérateurs des grands services publics un certain nombre d'obligations en matière d'aménagement du territoire, doit être mieux pris en compte dans les zones rurales. Il convient en effet de rappeler que le Gouvernement dispose le plus souvent d'un fondement juridique pour limiter la désertification des zones rurales du fait de ces entreprises :

- la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications mentionne expressément l'aménagement du territoire ; le cahier des charges annexé au décret n° 96-1225 du 27 décembre 1996 prévoit dans son article 3 que « les tarifs de raccordement, d'abonnement et des communications respectent le principe d'égalité et sont notamment établis de manière à éviter une discrimination fondée sur la localisation géographique », et impose dans son article 6 une couverture du territoire en cabines publiques qui soit « suffisante pour répondre aux besoins de la population » ;

- la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité fait référence, en son article 1^{er}, au « développement équilibré du territoire », prévoit en son article 2 que l'électricité doit être fournie « sur l'ensemble du territoire », et fait référence en son article 5 au fonds de péréquation de l'électricité institué par la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 ;

- la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation sur les transports intérieurs dispose, en son article 14, que les choix d'infrastructures, d'équipements et de matériels de transport tiennent compte de la politique d'aménagement du territoire.

Seul le secteur du gaz fait exception, puisqu'il n'existe pas à ce jour pour l'opérateur d'obligation légale de distribuer le gaz sur l'ensemble du territoire.

D'une manière plus générale, la levée du moratoire du 10 mai 1993 opposable aux fermetures de services publics en milieu rural, décidée lors du CIADT du 15 décembre 1998, n'a sans doute pas envoyé un signal positif aux opérateurs de services publics. Il pourrait donc être utile d'étudier une possible réactivation de ce moratoire dans les zones rurales les plus défavorisées et menacées de déclin.

B. DES INSTRUMENTS DE SOUTIEN A L'INITIATIVE PRIVEE ENCORE PERFECTIBLES

Si les délocalisations d'emplois publics et le maintien de services publics de qualité peuvent contribuer à créer un climat favorable à l'activité économique en milieu rural, une telle approche ne peut à elle seule offrir une impulsion suffisante pour le développement économique de ces zones : seul l'encouragement à l'initiative privée et à la création d'entreprises, ainsi que la libération des énergies individuelles, permettront d'y asseoir l'expansion dans la durée.

Une instance interministérielle d'évaluation des politiques de développement rural a été installée en mai 2001 pour établir un bilan de ces interventions publiques, en mesurer la pertinence et l'efficacité, et définir des recommandations. L'achèvement de ces travaux n'étant pas prévu avant 2003, il convient dès à présent de passer rapidement en revue les aides existantes.

- Il n'est pas nécessaire de s'attarder sur les aides spécifiques fournies par l'Union européenne à travers le plan de développement rural national financé par les fonds structurels et le FEOGA, les aides non spécifiques fournies par le ministère chargé de l'aménagement du territoire (telle que la PAT, dont le zonage couvre la plus grande partie des zones rurales en difficulté) ou encore les politiques sectorielles de certains ministères (agriculture, environnement, commerce et artisanat et tourisme essentiellement). Il suffit de rappeler que les différents ministères de l'Etat doivent consacrer 3,29 milliards d'euros à l'aménagement rural dans les CPER 2000-2006, les régions et les départements fournissant dans ce cadre un apport équivalent. A ces crédits régionaux s'ajoutent, sur la même période, ceux consacrés aux programmes interrégionaux de massifs (456,3 millions d'euros) et, pour partie, ceux des avenants tempête signés en 2002 (576,6 millions d'euros). Votre rapporteur constate seulement que les fonds versés aux communautés de communes au titre de la dotation de développement rural, outre-mer excepté, ont été réduits en 2002 par le précédent gouvernement, et n'atteignent plus que 113,6 millions d'euros (contre 117,1 millions d'euros en 2001, soit une baisse de 3,1 %).

- En revanche deux dispositifs prévus par la LOADT n° 95-115 du 4 février 1995 ont retenu l'attention de votre rapporteur : les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) et les zones de revitalisation rurale (ZRR). L'article 42 de cette loi a en effet institué des « *politiques renforcées et différenciées de développement* » dans les « *zones caractérisées par des handicaps* »

géographiques, économiques ou sociaux ». Au sein de celles-ci, les TRPD sont destinés à couvrir les « *zones défavorisées caractérisées par leur faible niveau de développement économique* », parmi lesquelles les ZRR sont « *confrontées à des difficultés particulières* ».

Les TRDP, créés par le décret n° 94-1139 du 26 décembre 1994, recouvrent un territoire délimité par un accord entre l'Etat et les régions et largement inspiré des zonages communautaires : les espaces couverts représentent 54,6 % du territoire national et regroupent 21,5 % de la population française.

Les ZRR, créées par le décret n° 96-119 du 14 février 1996, recouvrent quant à elles un territoire plus limité : 33,4 % du territoire national, regroupant seulement 7,38 % de la population française. Pour être éligibles à cette aide, les communes devaient en effet se caractériser à la fois par une densité de population inférieure à certaines normes, et par un déclin de population ou une surreprésentation des activités agricoles.

Dans les communes concernées par ces dispositifs, les entreprises et les particuliers disposaient de divers allègements temporaires de charges fiscales et sociales (notamment pour la taxe professionnelle, l'impôt sur les sociétés, les cotisations patronales de sécurité sociale, les cotisations d'allocations familiales, la taxe foncière et les droits de mutation sur les commerces). En outre, étaient mis en place une majoration du taux du crédit d'impôt-recherche, un système avantageux de crédit bail immobilier, et, dans les ZRR, un amortissement exceptionnel pour les petites et moyennes entreprises construisant un immeuble à usage industriel ou commercial. Afin de ne pas amoindrir les recettes fiscales de collectivités locales déjà pauvres, l'article 52 de la LOADT n° 95-115 du 4 février 1995 prévoyait que les exonérations de taxe professionnelle étaient compensées, dans les ZRR, par le biais d'un fonds national de péréquation.

Toutefois, ces aides ont été partiellement supprimées : l'exonération de charges patronales a été en partie suspendue à compter du 31 décembre 1995, et l'exonération d'impôt sur les sociétés ne concernait que les entreprises créées jusqu'au 31 décembre 1999. Cet amoindrissement des incitations fiscales et sociales s'est doublé, depuis de nombreuses années, d'une faible lisibilité de l'ensemble du dispositif, du fait d'une trop grande complexité et d'une diversité presque excessive des aides prévues. Il en a résulté un faible impact sur le développement économique des zones rurales, alors que la démarche d'allègement des charges était certainement pertinente.

Compte tenu de l'ampleur limitée des progrès réalisés grâce à ces dispositifs, votre rapporteur souhaiterait que soit étudiée la possibilité d'y substituer un système plus simple et plus incitatif de zones franches rurales, sur le modèle des zones franches urbaines qui, depuis leur création par le décret n° 96-1154 du 26 décembre 1996, semblent avoir donné des résultats satisfaisants.

La perte de recettes liée à la mise en place de telles zones franches ne serait probablement pas démesurée au regard des bénéfices économiques attendus, puisqu'en 2002, le coût de l'ensemble des allègements de charges sociales et fiscales

accordées dans les zones d'aménagement du territoire, les zones urbaines et les zones rurales ne s'élève qu'à 333 millions d'euros.

- Enfin, il convient de rappeler que le cadre juridique des interventions économiques des collectivités locales a été modifié par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et la loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales. La première a consacré le rôle de la région comme chef de file pour l'action des collectivités locales en faveur du développement économique, tandis que la seconde a notamment apporté un fondement juridique au soutien financier accordé par les collectivités locales aux organismes participant à la création d'entreprises.

Toutefois, les possibilités offertes par ces deux textes en matière économique, ainsi que les compétences nouvelles accordées aux collectivités locales par les lois de décentralisation en préparation, devront être complétées par l'institution de mécanismes appropriés de péréquation financière. En l'absence d'une telle péréquation mettant en œuvre la solidarité de la nation en faveur des territoires les plus pauvres et les plus désavantagés, la libération des énergies locales pourrait en effet conduire au creusement des inégalités géographiques, ce qui ne serait pas conforme à l'esprit de la politique d'aménagement du territoire.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 22 octobre 2002, la commission a entendu M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, sur les crédits de l'aménagement du territoire pour 2003.

M. Patrick Ollier, président, a jugé nécessaire, indépendamment des questions budgétaires, que le ministre aborde plusieurs aspects essentiels de l'aménagement du territoire. Ainsi, il a souhaité savoir comment les exigences d'aménagement du territoire pourraient être prises en compte dans le futur projet de loi relatif à la décentralisation.

Il a par ailleurs estimé que l'article 3 de la loi n° 99-533 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, en supprimant toute référence à un schéma national d'aménagement et de développement du territoire et en lui substituant neuf schémas de services collectifs sectoriels, avait donné le sentiment d'une absence d'initiative et de coordination dans la politique d'aménagement du territoire.

Il a également regretté que cette même loi ait renoncé à mettre en place les mécanismes de réduction des écarts de ressources entre collectivités locales prévus par les articles 20 à 23 de la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Il a ajouté que plus la décentralisation était poussée, plus le recours à une telle péréquation financière, consistant à moduler les dotations de l'Etat aux collectivités en fonction d'indicateurs de richesse précis et au sein d'une fourchette déterminée, était nécessaire.

Rappelant que le ministre avait été président de l'association des maires de France, il a en outre indiqué que les maires souhaitaient que les aspirations distinctes des milieux urbains et ruraux soient correctement prises en compte dans la nouvelle politique d'aménagement du territoire mise en œuvre par le Gouvernement.

Il a enfin appelé le Gouvernement à agir rapidement et fermement pour dissiper les interrogations soulevées par l'actuelle politique des pays, ceux-ci peinant à se mettre en place. Il a également fait part de l'inquiétude de nombreux élus sur les moyens mis en œuvre, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, pour préserver les services publics, alors que de nouvelles compétences doivent être prochainement transférées aux collectivités locales.

Indiquant qu'il était accompagné par le nouveau délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, M. Nicolas Jacquet, M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, a fait remarquer que la politique d'aménagement du territoire pouvait susciter deux types d'attitudes : certains acteurs locaux, qui disposent d'un avenir assez bien assuré, réclament des réponses d'accompagnement, tandis que d'autres pensent que, sans solidarité nationale, ils sont exposés à un déclin inévitable.

M. Jean-Paul Delevoye s'est félicité de la nouvelle dénomination de la Commission qui la rapproche d'ailleurs de l'un des domaines de compétence de son ministère. Il a indiqué que l'on assistait aujourd'hui à l'émergence d'une logique de développement des territoires fondée sur l'accroissement de la spécificité fonctionnelle des différents espaces. Il a remarqué que certains d'entre eux étaient confrontés, par exemple, au défi du vieillissement de leur population, ce qui impose l'émergence de nouveaux services sociaux et entraîne une diminution des ressources économiques. Il a observé qu'une telle évolution vers une spécialisation fonctionnelle accrue pouvait conduire à négliger des infrastructures utiles pour l'avenir. Il a en outre indiqué qu'il convenait de privilégier les investissements, tout en rationalisant les moyens de fonctionnement. Il a par ailleurs estimé que la logique de mondialisation qui prévalait actuellement aboutissait au déplacement des emplois plus qu'à leur destruction, le problème posé étant, dès lors, de déterminer quelles activités devaient être attirées sur les territoires pour y développer la valeur ajoutée.

Il a assuré qu'il était essentiel de pouvoir déterminer, par ailleurs, quelles étaient les incidences des politiques publiques sur l'avenir des territoires, ainsi que d'anticiper les conséquences de l'élargissement de l'Union européenne, comme de réfléchir aux incidences de la réforme de la politique agricole commune sur le développement économique des territoires ruraux.

Sur le plan interne, il a rappelé que l'augmentation du coût du travail entraînée par des exigences de qualification croissantes dans les pays développés créait des risques de délocalisation et provoquait également une augmentation du coût des politiques de cohésion sociale, évolutions qui doivent être anticipées. Il a en outre estimé qu'une réflexion devrait être engagée sur la réduction de la dépendance des territoires aux cycles économiques et sur l'impact de la logique de spécialisation fonctionnelle des territoires sur la sécurisation des parcours individuels comme sur le maintien des services publics et des emplois.

Il a ensuite indiqué que, face à cette situation, le ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire et la DATAR s'assignaient plusieurs objectifs : le développement de l'attractivité de nos territoires, l'accompagnement des mutations économiques et le développement de la solidarité entre les territoires par plusieurs types d'outils (les fonds structurels, la péréquation financière au niveau national, ainsi que d'autres formules telles que l'intercommunalité).

Puis il a annoncé que le Gouvernement souhaitait soutenir prioritairement des structures de développement territorial permettant de développer des projets. A cet égard il a observé que les pays ne devaient ni devenir des instruments de pouvoir au service de collectivités ou d'individus, ni donner lieu à des contraintes procédurales excessives pour leur élaboration comme leur fonctionnement.

Il a rappelé que le pays avait pour vocation de rassembler dans un cadre souple les acteurs locaux autour d'un projet commun mais n'était pas chargé de son exécution, qui relève des collectivités locales et des établissements publics de coopération intercommunale. Il a souligné que la confusion des structures générait des tensions, et que le Gouvernement cherchait avant tout à faciliter le montage de

projets de qualité, sans procédure excessivement contraignante, pour pouvoir engager les crédits publics.

Il a précisé que l'instruction des dossiers en préfecture de région serait simplifiée et le versement des subventions facilité, les régions pouvant désormais, à titre expérimental, gérer directement les fonds structurels européens sans intervention de l'autorité préfectorale, le paiement étant alors effectué soit par la Caisse des dépôts et consignations, soit par le Trésorier-payeur-général. Il a fait part de son désir de voir la France rattraper son retard dans la consommation des fonds structurels, afin de disposer de la crédibilité nécessaire pour rédiger un mémorandum sur la nouvelle génération de programmes régionaux communautaires. Il a ajouté que ces fonds étaient la traduction d'une solidarité territoriale qui, bien que positive, était contestée par les pays du Nord de l'Union européenne. Il a enfin indiqué que son administration se tenait à la disposition des parlementaires et mettait tout en œuvre pour rattraper le retard pris, et a notamment précisé que les présidents de régions, préfets de régions et secrétaires généraux aux affaires régionales étaient désormais réunis chaque mois pour examiner le taux de consommation des crédits.

S'agissant des contrats de plan Etat-régions, il a indiqué qu'ils ne devaient comprendre que des actions pouvant être exécutées dans la durée du plan et qu'il fallait refuser les effets d'affichage et ne prévoir que des actions susceptibles d'être financées, afin de satisfaire à une exigence de transparence envers les citoyens et de ne pas provoquer de frustrations.

Il a ajouté que la crédibilité des administrations locales et centrales devait être renforcée en prenant le temps nécessaire à l'analyse, pour éviter d'accumuler des engagements ne pouvant être financés que sur plusieurs décennies. Il a également estimé nécessaire d'étudier une complète remise à plat des systèmes d'infrastructures, constatant que l'actuel éparpillement des lieux de production et de transformation comme de consommation entraînait une multiplication des flux d'hommes comme de marchandises.

Evoquant l'importance stratégique des ressources énergétiques, notamment pour les transports, il a souligné que les perspectives de développement de la République populaire de Chine entraîneraient d'importants besoins énergétiques.

Puis il a ajouté que la Datar dirigeait une réflexion prospective sur les moyens d'éviter la saturation des axes de transport français, qui sont d'autant plus stratégiques que l'espace européen représente près de 80 % des échanges de la France.

Il a donc estimé que l'économie de la logistique était un élément déterminant pour le développement du territoire français, et annoncé une prochaine consultation des parlementaires sur différents scénarios étudiés par la Datar en fonction de paramètres à privilégier pour les transports (réduction des émissions de dioxyde de carbone, sécurité des transports, rapidité des transports, développement de la façade maritime, mode de taxation et de financement).

De même, il a indiqué que le Parlement serait associé à une réflexion sur les moyens de concilier le développement du fret ferroviaire avec celui du transport de voyageurs.

Il a également souligné qu'il convenait de décider si, pour les infrastructures de transport, les considérations relatives au mode de financement devaient l'emporter sur les choix politiques, et a annoncé que la Datar publierait en mars 2003 une étude sur un procédé de régulation électro-satellitaire du trafic de poids lourds apparu récemment sur certaines autoroutes allemandes.

Puis, évoquant les contrats de plan Etat-régions (CPER), il a souligné le retard pris dans la programmation et a indiqué que le Gouvernement envisageait de repousser d'un an l'application de leur volet territorial ; il a par ailleurs annoncé que pourrait être mise en place la fongibilité de certains crédits d'Etat.

Puis, le ministre a évoqué la prochaine étape de la décentralisation, qui sera menée par le ministère de l'Intérieur et des libertés locales, en négociation et sous forme contractuelle avec les acteurs locaux. Soulignant que la République française reposait sur les deux principes fondamentaux et difficiles à concilier de liberté et d'égalité, il a estimé qu'un accroissement de la liberté des territoires contribuerait à renforcer le risque de rupture d'égalité entre ces derniers, ce qui justifiait l'inscription, dans la Constitution, du principe de péréquation, celle-ci devant être prise en charge par l'Etat, voire l'Europe. Sur ce point, il a fait observer qu'en l'absence de l'affirmation d'un tel principe, on constatait que les régions les plus aisées refusaient de financer les régions les plus démunies et a cité à titre d'exemple les rapports entre la Chine du sud et la Chine du nord, ou encore entre l'Italie du sud et l'Italie du nord.

Il a, par ailleurs, jugé que les véritables difficultés résidaient dans les modalités d'application de ce principe de péréquation et dans la définition d'indicateurs fiables et rationnels de la richesse réelle des territoires. Ainsi, a-t-il observé, le produit intérieur brut (PIB) d'une région, tel que défini par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), ne constitue pas un indicateur adéquat, puisqu'une région peut bénéficier d'un PIB élevé en raison d'une forte proportion de population âgée et des transferts financiers qu'elle implique ; à l'opposé, des régions dont le patrimoine naturel est remarquable et présente donc un potentiel touristique important peuvent avoir une très faible valeur ajoutée par emploi. Il a donc estimé indispensable de mener une réflexion sur la question des indicateurs de richesse « réelle » des territoires, permettant de prendre en compte les diverses spécificités de ces territoires et a annoncé que le Gouvernement était ouvert à la mise en place d'un débat sur la péréquation.

Enfin, le ministre, évoquant le projet de budget de son département ministériel, a souligné qu'il s'agissait d'un projet de budget d'exécution et non pas d'affichage. Il a indiqué que les dotations prévues pour les subventions d'investissement accordées par le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) augmentaient de 13 %, tandis que les autorisations de programme prévues pour la prime à l'aménagement du territoire (PAT) étaient maintenues ; il a en outre souligné que les crédits de fonctionnement

alloués à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) étaient rationalisés et les outils de financement régionalisés maintenus.

M. Jacques Le Nay, rapporteur pour avis des crédits de l'aménagement du territoire, a tout d'abord constaté que le projet de budget pour 2003 se caractérisait effectivement davantage par une volonté d'action que par un souci d'affichage. Il a ajouté que ce budget était marqué par la volonté de préserver les moyens financiers destinés à l'aménagement du territoire, dans un contexte budgétaire pourtant tendu.

S'agissant du budget de l'aménagement du territoire proprement dit, il a rappelé que les autorisations de programme restaient stables à 270 millions d'euros, même si les crédits de paiement passaient de 285,06 à 268,5 millions d'euros, en recul de 5,8 %. Il a ajouté que cette dernière évolution n'affecterait pas la politique d'aménagement du territoire, étant donnée l'importance des reports de crédits effectués d'une année sur l'autre.

Il a par ailleurs indiqué qu'avec un budget de 13,5 millions d'euros, les moyens des services de la DATAR étaient réduits de 4,3 %, du fait d'une diminution de 7,7 % des dépenses de matériel et de fonctionnement, qui passent de 7,9 à 7,3 millions d'euros. Il a jugé que cette évolution, alliée à une consolidation des emplois stratégiques au sein de l'institution, allait dans le sens d'une rationalisation souhaitable des moyens de fonctionnement.

Il a en outre noté que la baisse de 26,2 % des crédits de paiement affectés à la prime d'aménagement du territoire (PAT), qui atteignent 45 millions d'euros en 2003, serait entièrement compensée par le report de 15 millions d'euros de crédits non consommés en 2002, ajoutant que cette formule obéissait à des règles de bonne gestion et à une logique pragmatique.

Abordant l'évolution des crédits de paiement du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT), il a souligné que ceux-ci étaient globalement stables, mais augmentaient de 12,6 % pour les subventions d'investissement, qui doivent atteindre 150 millions d'euros en 2003. Il s'est surtout réjoui de l'évolution interne de ces crédits, au profit de la partie non contractualisée, qui progresse de 63,6 %, ce changement devant permettre une utilisation plus souple et donc plus rapide des fonds concernés. Il a toutefois estimé que cette évolution judicieuse devrait s'accompagner d'une amélioration des modalités de gestion du FNADT, celles-ci étant encore trop lourdes et complexes.

Puis, M. Jacques Le Nay a indiqué que, d'une manière générale, l'engagement des crédits destinés à l'aménagement du territoire avait été ralenti en 2002 par des lourdeurs procédurales trop importantes, dont le nouveau Gouvernement ne pouvait être tenu pour responsable.

Il a précisé que le taux de mise en œuvre des crédits de l'Etat inscrits dans les contrats de plan Etat-régions 2000-2006 était passé, entre 2001 et 2002, de 24 % à 36,9 %, ce chiffre restant légèrement inférieur au taux de 42 % qui correspondrait à une exécution régulière des engagements pris. A cet égard, il a jugé particulièrement regrettable le retard pris sous la précédente législature en matière

ferroviaire et sanitaire notamment, où les taux d'exécution n'atteignent respectivement que 21,3 % et 26,4 %.

Il a également indiqué que le taux d'exécution des crédits programmés dans le cadre des DOCUP (documents uniques de programmation), pour la plupart validés par la Commission européenne en mars 2001, restait inférieur de moitié à ce qu'il devrait être pour que les fonds structurels non consommés ne soient prochainement gelés. Il a en effet rappelé que les crédits non consommés deux ans après leur programmation ne pouvaient être reportés et étaient purement et simplement annulés, ce qui pouvait être dramatique étant donnée l'importance des crédits prévus chaque année dans le cadre des politiques communautaires. Il a ainsi relevé que ces fonds étaient plus de douze fois supérieurs au budget de la DATAR.

M. Jacques Le Nay est ensuite revenu sur certaines modifications du cadre réglementaire intervenues au cours de l'année écoulée. Il a d'abord rappelé que l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) avait été effectivement mise en place par un décret du 21 novembre 2001. Tout en admettant l'utilité du regroupement dans cette agence de moyens auparavant éclatés entre plusieurs ministères et associations, il s'est interrogé sur la pertinence des « doublons » formés avec les représentations de la DREE dans les pays où l'AFII est présente, et sur la nécessité d'employer 46 personnes au siège même de cet établissement public. En conséquence, il a estimé que l'avenir dirait si cette nouvelle institution contribue efficacement au développement équilibré du territoire national.

Concernant les schémas de services collectifs publiés par le décret n° 2002-560 du 18 avril 2002, il a regretté le décalage entre les objectifs affichés et les crédits réellement engagés par le Gouvernement précédent. Il a estimé que de tels dysfonctionnements pouvaient conduire à s'interroger sur la pertinence de ces instruments de planification à long terme, auxquels les actuels contrats de plan Etat-régions n'ont d'ailleurs pas été soumis.

Enfin, il a salué l'effort de mobilisation des crédits communautaires engagé par le nouveau Gouvernement avec le décret du 26 avril 2002 prévoyant une amélioration des procédures de contrôle de la gestion des fonds structurels, complété par une circulaire du 15 juillet 2002 traitant du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels. Il a toutefois jugé que cette amélioration de la consommation des crédits communautaires ne serait possible que si les collectivités locales s'engageaient elles aussi sur des projets.

En conclusion, M. Jacques Le Nay a estimé que la politique d'aménagement du territoire reposait sur des mécanismes en voie de perfectionnement et devrait permettre d'assurer avec plus d'efficacité le développement solidaire de l'ensemble du territoire national, les moyens financiers disponibles étant maintenus et les règles de gestion améliorées.

Il a enfin souhaité obtenir du ministre des précisions sur l'ampleur de la future péréquation financière entre collectivités locales, les moyens de remédier à la mobilisation insuffisante des crédits de la PAT, les pistes étudiées par le Gouvernement pour simplifier les dispositifs encadrant l'émergence des pays et des

agglomérations, ainsi que sur les actions et moyens que le Gouvernement mettrait en œuvre pour soutenir le développement des zones rurales.

Puis M. Alain Cousin, s'exprimant au nom du groupe UMP, a souligné que son groupe soutenait les grandes orientations du projet de budget pour l'aménagement du territoire et le Plan, ainsi que les objectifs présentés par le ministre et a salué la volonté dont celui-ci faisait preuve d'accompagner la nouvelle étape de la décentralisation, pour accroître la compétitivité de la France ainsi que l'attractivité des territoires et pour moderniser la politique d'aménagement du territoire.

Après avoir estimé que de nouveaux outils devaient être mis en place pour accompagner les entrepreneurs, il a fait observer que la politique d'aménagement du territoire dépendait d'autres concours financiers que ceux inscrits dans le projet de budget du ministère et a cité à titre d'exemple les fonds structurels, le Fonds d'investissement des aéroports et du transport aérien (FIATA) et le Fonds national de développement des entreprises (FNDE). Il a souhaité que soit d'ailleurs mené un travail de « remise à plat » afin de rendre plus cohérents, performants et lisibles les instruments mis à la disposition des collectivités locales.

M. Alain Cousin a ensuite souhaité savoir quelles étaient les intentions du Gouvernement concernant la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile ainsi que le désenclavement numérique, dont il a estimé qu'il constituait une étape à ne pas manquer, contrairement à ce qui a pu être observé dans le domaine routier. Il a également demandé quels étaient les projets du ministre s'agissant du maintien du service au public en zone rurale, et a fait part de son inquiétude concernant le soutien financier qui sera accordé aux zones non éligibles à la PAT, soulignant que celles-ci doivent actuellement investir au minimum 100 000 euros dans un projet d'investissement pour bénéficier d'une aide publique, ce seuil générant de graves distorsions économiques entre les territoires.

Puis, il a souligné que l'élaboration des schémas de services collectifs avait constitué un rendez-vous manqué et a demandé quelles étaient les intentions du Gouvernement s'agissant de ces documents. Abordant la question des pays, il a estimé que ces instances devaient rester au service d'une ambition collective et ne devaient pas se limiter à une superposition de structures ; il a en outre déploré le chevauchement des périmètres des pays avec ceux d'autres instances, qui peut, a-t-il observé, conduire à des « pseudodrames », notamment dans le cadre des conférences régionales pour l'aménagement et le développement du territoire (CRADT), dont il a estimé qu'elles ne devaient pas constituer un outil, pour les préfets, permettant de diviser pour mieux régner ; il a souhaité que sur cette question, il soit procédé à une clarification.

Puis, M. Alain Cousin a demandé quelle serait l'utilisation des crédits accordés à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII). Il a enfin souhaité savoir quelle articulation était envisagée entre les politiques d'aménagement du territoire menées respectivement aux échelons national et européen.

M. Pierre Cohen, intervenant au nom du groupe socialiste, a observé que le projet de budget présenté par le ministre diminuait de 17 millions d'euros et a estimé qu'il se bornait à reproduire des outils existants, sans que soient définies des priorités claires et lisibles ; il a, par ailleurs, reconnu que la politique d'aménagement du territoire allait au-delà des crédits inscrits dans le projet de budget. Abordant la question de la réforme de l'Etat, il a estimé que le Gouvernement aurait à surmonter la contradiction existant entre deux exigences, d'une part le maintien voire le renforcement de certains services indispensables en zone rurale et d'autre part, une réponse appropriée aux besoins croissants qui s'expriment en zone urbaine. Il a regretté que le ministre n'ait pas exposé la méthode selon laquelle il réglerait cette question, en concertation avec les élus locaux et les usagers.

Après avoir estimé que la « mise à disposition » des trésoriers payeurs généraux au profit de projets locaux constituerait, si elle était effective, une véritable révolution au sein du ministère de l'Economie et des finances, ce qu'il faudrait alors saluer, il a fait part de l'inquiétude que lui inspirait la volonté exprimée de réduire la dépense publique tandis qu'est annoncée une nouvelle étape de la décentralisation ; il a en outre regretté que n'aient pas été exposées les mesures concrètes envisagées par le Gouvernement en matière de décentralisation.

Puis, il a déclaré ne pas partager l'analyse du ministre concernant les pays et a estimé que la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet », n'avait pas octroyé à ces structures le caractère d'enjeux de pouvoir, mais les avait chargées de mener les négociations avec l'Etat pour l'élaboration de projets locaux, la mise en œuvre de ces derniers relevant des structures intercommunales. Il a, par ailleurs, déclaré ne pas se rallier à l'analyse du ministre concernant l'institution d'un schéma national d'aménagement du territoire unique et a estimé qu'un tel dispositif ne donnerait pas lieu à une négociation suffisamment large. En revanche, a-t-il jugé, les schémas de services collectifs constituent un bon dispositif et offrent l'occasion de tracer les perspectives d'évolution à moyen terme de neuf secteurs distincts.

Après avoir regretté la suspension des contrats territoriaux d'exploitation, dont il a estimé qu'ils constituaient de bons outils d'aménagement du territoire, il a fait part de son inquiétude concernant le report d'un an du volet territorial des contrats de plan Etat-régions. Puis, après avoir noté que la tenue des élections municipales, législatives et présidentielles avaient contribué à exacerber les oppositions et avaient pu conduire les préfets à adopter une position attentiste concernant certains projets locaux, il a estimé que les précédents comités interministériels à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) avaient répondu de manière satisfaisante aux besoins en infrastructures ; il a cité l'exemple du CIADT de Limoges pour la couverture du territoire par la téléphonie mobile et par le numérique et a souhaité savoir quelles suites lui seraient données.

Puis, M. Daniel Paul, s'exprimant au nom du groupe Député-e-s communistes et républicains, a déclaré se rallier à l'analyse du ministre concernant le territoire, le vieillissement de la population, les relations de l'Etat avec les

collectivités locales ainsi que le déplacement des emplois ; il a estimé que ces sujets faisaient en réalité l'objet de constats communs, répétés année après année.

Il s'est déclaré en revanche beaucoup plus réservé sur les solutions proposées par le Gouvernement. Notant qu'à l'heure actuelle, les territoires subissaient les décisions de grands groupes industriels, financiers ou prestataires de services qui mobilisent l'intégralité des moyens publics pour satisfaire leurs *desiderata*, puis prennent prétexte d'un faible taux de rentabilité pour quitter le territoire sur lequel ils se sont implantés, il a estimé que deux solutions étaient possibles : soit se contenter d'accompagner tant bien que mal ce mouvement, soit l'organiser en choisissant le cadre territorial adapté, régional, national ou européen.

Puis, abordant la question du flux de marchandises, il a souligné que la région périphérique du Havre enregistrait des trafics comptant 1,5 million de conteneurs et qu'ils s'élèveraient à 3 millions de conteneurs demain. Notant que la Manche était actuellement sillonnée par plusieurs dizaines de milliers de navires chaque année, il a indiqué qu'il était envisagé de faire passer certaines lignes maritimes au large de l'Ecosse et que cette perspective semblait peu compatible avec le projet « Port 2000 ». Il a souhaité savoir comment le Gouvernement envisageait l'organisation de ces flux et s'est demandé si cette question ne relevait pas de l'échelon européen, de même que celle relative aux moyens de la SNCF pour acheminer les marchandises dans l'espace européen. Prenant enfin l'exemple de Volkswagen, qui fabrique des pièces en Espagne mais monte ses véhicules en Allemagne, il a estimé que le besoin se ferait sentir pour l'entreprise de disposer d'infrastructures françaises spécifiques pour acheminer les pièces d'un pays à l'autre ; là encore, il s'est demandé s'il fallait suivre ce mouvement, ou agir.

Récusant l'expression « service au public » employée par M. Alain Cousin, il s'est interrogé sur les intentions du Gouvernement concernant les services publics et a déclaré que tout le poussait à penser qu'il avait été décidé de porter atteinte à la fonction publique, au nom de la baisse de la dépense publique. Il a jugé cette décision paradoxale, le Gouvernement ayant par ailleurs indiqué qu'il souhaitait mettre à la disposition des collectivités locales une « ingénierie » de qualité pour promouvoir les territoires.

Concernant les contrats de plan Etat-régions, il a déclaré rejoindre les propos du ministre relatifs à la sous-consommation des crédits et au trop grand nombre d'échelons dans la prise de décision. Il a néanmoins estimé que l'Etat pouvait difficilement jouer deux rôles à la fois, d'une part en incitant les collectivités locales à engager rapidement des dépenses pour mener à bien leurs projets et d'autre part en retardant ces dépenses, au motif que les projets en cause ne seraient pas pertinents.

Enfin, abordant la question de la péréquation, il a observé que la population de certaines régions était peu formée pour des raisons historiques tenant essentiellement à la nature des activités ayant prédominé dans certains bassins d'emplois, et a demandé comment ces régions pourraient rattraper leur retard, alors que le Gouvernement supprime des emplois dans la fonction publique.

M. François Sauvadet, s'exprimant au nom du groupe UDF, a rappelé tout d'abord que la France avait besoin d'une véritable politique d'aménagement du territoire, qui lui avait fait défaut au cours des dernières années, au point que se manifestait aujourd'hui un sentiment perceptible de désespérance dans les campagnes. Il a estimé qu'au-delà d'une mise en œuvre de moyens s'appuyant sur des instruments budgétaires, cette politique avait pour fonction majeure de donner des impulsions à l'ensemble de l'appareil administratif, en vue de promouvoir une démarche axée sur la simplification des procédures et l'adaptation aux réalités territoriales.

Il a jugé que la simplification était devenue indispensable vu le niveau de complexité atteint par les procédures, dont celles présidant à la création des pays donnait le meilleur exemple. Il donc appelé le Gouvernement à redonner de la souplesse, en particulier dans la définition du périmètre des pays, afin de redonner toute leur valeur aux projets. Il a en effet précisé que la rigidité d'une démarche mettant trop l'accent sur les territoires pouvait finalement aboutir à une discordance entre projet et territoire, du fait de la forte évolutivité de la géographie économique. Il a également souhaité que la simplification passe par une clarification des textes, afin de guider plus précisément les acteurs locaux dans le choix de la forme juridique la mieux adaptée au projet mis en œuvre (groupement d'intérêt public ou syndicat, par exemple), ajoutant que cette simplification supposait en outre une action pédagogique auprès des préfets, qui devaient assimiler l'approche nouvelle voulue par le Gouvernement.

Plus généralement, il a estimé que l'adaptation aux réalités territoriales impliquait une réforme de l'Etat, permettant d'accompagner la nouvelle étape de décentralisation par un mouvement de déconcentration. Il a ajouté que cela devait se traduire par une gestion différente des carrières des fonctionnaires, celles-ci ne devant plus nécessairement s'inscrire dans une logique nationale, les contraignant par exemple à un passage préalable dans des quartiers difficiles. Il a par ailleurs souhaité que cette prise en compte des réalités de terrain permette de réexaminer l'effort conduit pour rendre les territoires plus attractifs, en menant des politiques différenciées s'appuyant sur un accompagnement fort de l'Etat, la DATAR pouvant jouer un rôle clef dans cette approche nouvelle, à condition qu'elle accepte de se mettre à l'écoute des attentes locales. Il a également souhaité que soit établi un bilan des dispositifs des zones franches et des zones de revitalisation rurales.

Enfin, il a insisté sur la nécessité d'un déblocage rapide des crédits pour assurer la desserte du territoire en Internet à haut débit et surtout en téléphonie mobile, prévue d'ici deux ans par le CIADT de Limoges du 9 juillet 2001.

Mme Catherine Vautrin a d'abord fait remarquer qu'il convenait de rassurer les élus locaux sur l'accumulation de nouvelles superstructures conduisant à des situations difficiles à gérer comme celles, dans sa circonscription, d'un pays qui pourrait comporter 132 communes. Se fondant sur l'exemple de la région Champagne-Ardenne qui consacre 36 % des crédits inscrits dans son contrat de plan Etat-région aux infrastructures, dont les routes nationales, elle a estimé qu'il était nécessaire de donner une nouvelle impulsion aux CPER.

M. Philippe Tourtelier, après avoir rappelé qu'en application des lois sur l'aménagement du territoire, l'intercommunalité, et la solidarité et le renouvellement urbains, un certain nombre de contrats d'agglomération ou de pays avaient commencé à se mettre en place, s'est interrogé sur le recul d'un an de la date limite pour la conclusion des contrats de pays et d'agglomérations. Il a donc souhaité que le respect des contrats de pays et d'agglomérations déjà signés ne soit pas remis en cause en 2003 lors de l'évaluation à mi-parcours des contrats de plan Etat-régions.

Il s'est demandé quel avenir serait réservé aux schémas de cohérence territoriale (SCOT) et si une modification législative était envisagée. Il a enfin regretté que l'absence de statut des membres des conseils de développement des pays ne permette pas un fonctionnement optimal de ces conseils, et ne favorise pas l'intégration des représentants de la société civile et en particulier du milieu associatif.

Puis, M. Jean Launay s'est inquiété de l'articulation entre l'audit demandé par le Gouvernement sur les projets de liaisons ferroviaire, routière et fluviale et les études prospectives demandées à la DATAR, alors que les crédits inscrits dans les contrats de plan Etat-régions sont souvent gelés, ce qui en fait craindre l'annulation.

Il s'est également interrogé sur la participation du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, à l'élaboration du futur projet de loi sur le développement rural. Enfin, il a souhaité avoir des informations sur le Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) du mois de décembre prochain.

M. Jacques Le Guen, tout en reconnaissant que la création des établissements publics de coopération intercommunale avait permis la réalisation de projets plus vastes, a souligné le rôle moteur des communes dans le fonctionnement de notre démocratie. Il a par ailleurs souhaité que le pays reste un espace de projets, dont les initiatives seraient relayées par les établissements publics de coopération intercommunales (EPCI) mais s'est inquiété des tentatives, malvenues, d'augmenter les transferts de charges et de compétences aux EPCI, aux dépens des communes.

Il a donc interrogé le ministre sur les possibilités de modifier les dispositions en vigueur pour que la commune reste l'échelon de base de l'action locale.

M. Joël Giraud a indiqué qu'on occultait aujourd'hui l'enjeu considérable d'aménagement du territoire que sont les Jeux Olympiques d'hiver de 2006. Il a précisé que ceux-ci se dérouleraient en grande partie à Sestrières, qui se trouve à dix kilomètres de la frontière franco-italienne, et à moins de vingt kilomètres de Briançon, la ville-centre de ces jeux se trouvant ainsi en France. Il a regretté que le choix de ce site, à la fin de l'année 2001, ait été trop tardif pour être intégré dans les contrats de plan Etat-régions 2000-2006, alors que la région est gravement enclavée aux plans routier et ferroviaire. Il a demandé au ministre que cette question soit évoquée lors du prochain CIADT, notamment pour ce qui concerne les infrastructures routières, ferroviaires et hospitalières.

M. François Brottes s'est félicité de la délimitation du périmètre du ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, qui lui donne enfin les moyens d'agir, et de l'expérience d'élus locaux du ministre, gage de compétence et d'efficacité. Il a interrogé le ministre sur l'état d'avancement du nouveau contrat de plan entre l'Etat et La Poste et sur ses implications, en termes de présence territoriale. Il a ensuite indiqué qu'il soutenait la position du ministre concernant les équipements de téléphonie et de transmission des données, les collectivités locales ne devant pas s'engager dans l'activation des « fibres noires ». M. François Brottes a par ailleurs précisé qu'il co-animait, avec un député UMP, un pays englobant quatre-vingt-dix communes. Il a certes regretté que la délimitation du périmètre de constitution de ce pays ait donné lieu à un véritable parcours d'obstacles mais s'est néanmoins déclaré défavorable à tout abandon de la notion de périmètre. Il a souligné qu'il convenait de réfléchir à la pertinence de ces périmètres mais que ceux qui avaient fait un effort de cohérence ne devaient pas être pénalisés, notamment pour l'obtention des crédits inscrits dans les contrats de plan Etat-régions (CPER). En ce qui concerne l'économie de la logistique précédemment évoquée, il s'est interrogé sur l'intégration de cette préoccupation à l'audit sur les transports commandé par M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

M. Yves Coussain a évoqué le problème des départements ruraux qui souffrent d'une grave déprise démographique et d'un enclavement territorial. Il a souligné qu'ils avaient peu de chances de se redresser sans politique volontariste ciblée, et qu'il convenait donc de rénover l'attractivité de ces zones, les zones de redynamisation rurale (ZRR) n'ayant pas produit d'effet de levier tangible. Il a rappelé que, dans les quartiers urbains, les zones franches avaient en revanche fait leurs preuves, tant en termes d'emploi que d'installations d'entreprises, et que de nombreux élus et chefs d'entreprises demandaient des mesures semblables en zone rurale, quitte à les cibler sur certaines activités. Il a demandé au ministre s'il était favorable à de telles expérimentations.

M. Léonce Deprez, rappelant que, depuis leur création, les pays étaient des espaces de projet, a demandé au ministre si tel était bien son point de vue. Concernant plus largement l'aménagement du territoire, il a rappelé qu'une certaine cohérence était indispensable entre les différentes communautés de communes, les pays et les SCOT.

En ce qui concerne l'aménagement du littoral, il a rappelé les inquiétudes et l'impatience des élus locaux face à l'application problématique de la loi Littoral. Il a enfin interrogé le ministre sur l'insertion dans l'aménagement du territoire français des schémas transeuropéens de transports ferroviaires de fret, jugeant cette intégration souhaitable, notamment pour la région Nord-Pas-de-Calais.

M. Jean-Claude Lemoine a interrogé le ministre sur les modalités de la décentralisation à venir. Tout en observant que les élus locaux étaient favorables à ce processus, il a souligné que des transferts financiers précis et pérennes devaient être prévus, ainsi qu'une déconcentration des personnels. Concernant la mise en œuvre des contrats de plan Etat-régions, il a interrogé le ministre sur la possibilité, du fait de leur révision à mi-parcours, de transférer sur une autre opération des fonds

non utilisés sur un projet non opérationnel. Concernant l'agriculture, il a évoqué le problème des charges qui pèsent lourdement sur les revenus de la profession et a plaidé pour la mise en place de zones franches rurales qui incluent les exploitations agricoles comme les industries.

M. André Chassaigne a indiqué qu'il convenait d'accorder un traitement prioritaire à l'accompagnement du porteur de projet, notamment en milieu rural, car les moyens d'animation d'une politique sont au cœur de sa réussite. Il a dénoncé des décisions préfectorales qui freinent le déblocage de ces moyens de fonctionnement, au profit de moyens d'investissement considérés comme prioritaires.

Il a interrogé le ministre sur l'interprétation qu'il convenait de donner aux textes en ce qui concerne la superposition des parcs naturels régionaux et des pays, les sous-préfectures et les préfectures ne s'accordant pas sur le sujet. De même, il a regretté les contradictions entre préfectures et sous-préfectures concernant les compétences des communautés de communes en matière de tourisme, tous les représentants de l'Etat ne considérant pas le tourisme comme une compétence économique, donc obligatoire.

Après avoir rendu hommage à M. Olivier Guichard, père de l'aménagement du territoire dans notre pays et longtemps élu en Loire-Atlantique, M. Christophe Priou a rappelé les difficultés financières rencontrées pour l'entretien des espaces naturels, qui ne génèrent pas de ressources directes pour les collectivités locales, et a souhaité obtenir des précisions sur les perspectives de pérennisation après 2006 d'une politique structurelle européenne orientée vers la protection de l'environnement et notamment des zones humides envisagée en particulier par M. Michel Barnier, commissaire européen responsable de la politique régionale. Puis, il a regretté les difficultés d'utilisation du produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles, alors que la préservation de l'environnement et du cadre de vie figure toujours parmi les premières préoccupations exprimées par les Français.

M. Serge Poignant, a estimé que la décentralisation devait s'accompagner d'une déconcentration, d'une réforme de l'Etat et d'une réforme des finances locales, en particulier de la dotation globale de fonctionnement. Il a ensuite souligné que les pays devaient rester des espaces de projet, être gérés, autant que possible, avec souplesse et pragmatisme et, en tout état de cause, ne pas devenir des établissements publics de coopération intercommunale qui sont des structures de gestion. Puis, il a souhaité obtenir des précisions sur l'évolution à venir du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et sur les réformes envisageables pour permettre une utilisation plus rapide des moyens de ce fonds ainsi que sur les perspectives de décentralisation vers les régions d'une partie des moyens du Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC).

M. Michel Roumegoux a salué la volonté de M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, de simplifier les procédures administratives et de les réformer pour leur donner davantage de souplesse. Puis, il a souhaité savoir si un contrat de plan Etat-

région en cours pourrait être révisé lorsque, comme c'est le cas dans le Lot, des projets indispensables n'étaient pas prévus par celui-ci. Il a ensuite souligné les difficultés nées de l'enchevêtrement des structures en citant l'exemple d'une zone d'aménagement concertée conçue dans le cadre d'un pays et dont le développement est entravé par la proximité d'un parc naturel régional.

M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, a indiqué qu'il ne souhaitait nullement s'inscrire pas dans une démarche polémique et trouvait en revanche très profitable qu'un débat pût avoir lieu à partir du simple constat des faits, sur lequel, d'ailleurs, chacun semblait se retrouver. Il s'est félicité du soutien exprimé par le rapporteur à la démarche consistant à purger les budgets des projets de simple affichage, afin de concentrer les moyens de financement sur les actions concrètes.

En réponse aux différents intervenants, il a ensuite apporté les précisions suivantes :

• *sur la politique d'aménagement et de développement du territoire en général*

– le ministère a engagé les travaux préparatoires au prochain CIADT, qui aura lieu en décembre prochain ;

– l'aménagement du territoire ne saurait conduire partout à l'implantation de zones industrielles ; il s'agit plutôt de favoriser une cohérence territoriale, fondée sur une synergie dans la distribution des activités économiques supposant l'émergence, par exemple, de pôles scientifiques entourés géographiquement de réseaux d'entreprises exploitant les résultats de la recherche. Une telle démarche permettrait de combler le retard de la France en matière de recherche appliquée, les 12 000 brevets déposés chaque année dans notre pays restant bien en deçà des 20 000 brevets annuels des Etats-Unis ;

– ce qui détermine aujourd'hui les grands axes de circulation des flux de marchandises, c'est moins le coût du transport maritime en lui-même, qui de toute façon est généralement très faible relativement au coût des marchandises, que la possibilité de rentabiliser le retour et c'est ce qui explique l'importance du trafic à destination d'Anvers et de Rotterdam ;

– cette logique d'estimation du coût d'une opération en intégrant la valeur anticipée d'un élément futur se retrouve également dans le calcul fait par les entreprises multinationales lors de leur décision de localisation : l'investisseur intègre alors à son évaluation le coût de « sortie » du dispositif. Or, il est évident que des dispositifs d'alourdissement des procédures de licenciement, comme ceux créés par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, ont augmenté ce coût de « sortie », et ont donc eu un effet dissuasif pour les implantations nouvelles. Un moyen de contrebalancer un coût de « sortie » élevé consiste à offrir localement une grande qualité de services collectifs ;

– concernant l’audit piloté par la DATAR sur la stratégie de développement cohérent des infrastructures de transport sur le territoire national, une réflexion sera engagée et devrait donner lieu à un débat avec les parlementaires ;

– concernant les petites et moyennes entreprises, le Gouvernement a engagé une réflexion sur l’utilisation de fonds de capital-risque au service de la formation professionnelle. Des formules originales pourraient par ailleurs être mises en œuvre, par exemple en permettant au propriétaire d’un fond de commerce dans les métiers de bouche, âgé de 55 ans et confronté à l’apparition de nouvelles normes sanitaires, d’assurer la formation d’un jeune employé qui reprendrait le fond de commerce et en assurerait la mise aux normes ;

– concernant les Jeux Olympiques d’hiver qui auront lieu en 2006, il revient aux organisateurs d’assurer le financement des infrastructures ; le Gouvernement étudiera toutefois les moyens de prendre en compte cet événement ;

● *sur l’organisation interne de la DATAR*

– la régionalisation de la DATAR, à partir de la mise en place de partenariats régionaux, constitue une bonne idée et permet d’appliquer la notion de polycentrisme à cette institution. La Datar doit continuer à élaborer une stratégie sur le long terme, notamment dans le cadre d’un espace européen s’insérant lui-même dans une perspective mondiale, pour anticiper les tournants et les crises économiques plutôt que de les subir, en particulier pour les sites industriels fragiles. Ainsi, il eût été bien souvent préférable, plutôt que d’injecter des sommes très importantes pour retarder la fin inéluctable de l’exploitation de certains sites tels que les mines de charbon, d’anticiper les reconversions. A cet égard, la formation professionnelle doit prendre une place centrale dans les réorientations ; les entreprises, qui y consacrent une part non négligeable de leur masse salariale, facilitent largement la réinsertion de leurs employés ;

– les 46 emplois au siège parisien de l’Agence française pour les investissements internationaux sont nécessaires pour assurer le suivi des décisions d’implantation d’investisseurs provenant du monde entier ;

● *sur les problèmes de déconcentration et de décentralisation*

– la déconcentration ne suffit pas ; il faut également engager une décentralisation plus poussée. Il est néanmoins nécessaire de définir clairement l’organisation des services de l’Etat sur le territoire, afin d’éviter tout partage du pouvoir qui entraînerait nécessairement des pertes de temps inutiles. Il est donc souhaitable qu’une unique collectivité chef de file puisse dialoguer avec les services de l’Etat ;

– dans le cadre de la nouvelle étape de la décentralisation, des demandes se font jour pour que la gestion des routes nationales soit transférée aux départements. Au vu des décisions qui seront prises en matière de décentralisation, la révision des contrats de plan Etat-régions pourrait être nécessaire, certains transferts de compétence entraînant la suppression de certains volets tandis que d’autres pourraient être ajoutés. D’une manière plus générale, en matière d’infrastructures, la

volonté du Gouvernement est de construire, à partir de l'étude prospective qui est réalisée par la DATAR, un schéma des infrastructures global intégrant la dimension européenne. A cet égard, le territoire français présente des atouts formidables puisqu'il est, par exemple, possible de continuer à développer un « hub » international alors que les espaces aériens et les aéroports de beaucoup de pays voisins sont saturés. Il y a toutefois également des motifs d'inquiétude, car le développement des flux, notamment touristiques avec l'élévation du niveau de vie dans de nombreux pays, risque d'être difficile à gérer voire d'aboutir à une situation de saturation ;

– il est indispensable de préciser juridiquement les transferts de compétences qui seront décidés lors de la prochaine étape de décentralisation, notamment dans le domaine du tourisme, facteur d'animation essentiel en zone rurale.

● *sur la planification territoriale et les mécanismes de péréquation*

– concernant les contrats de plan Etat-régions, il faut sortir d'une logique opposant monde rural et monde urbain, pour adopter une logique de différenciation territoriale ;

– s'agissant des fonds structurels européens, des rencontres ont eu lieu entre les différents ministres chargés de l'aménagement du territoire des Etats membres et M. Michel Barnier, commissaire européen responsable de la politique régionale, a donné son accord pour une évolution immédiate des DOCUP. Il s'agit d'arriver à mettre en place une véritable politique de cohésion et de solidarité territoriale au niveau européen ;

– s'agissant des péréquations, il semble inutile de continuer à fixer des références nationales fondées sur l'importance de la taxe professionnelle, car la volonté des élus locaux de garantir la part minimale de leur dotation globale de fonctionnement a souvent bloqué l'ensemble du dispositif de péréquation. Il conviendrait de réfléchir plus largement à la nature des dépenses issues de la décentralisation, dont le caractère social, comme celles liées à l'insertion par exemple, semble contradictoire avec le caractère patrimonial des impôts locaux ; des impôts nationaux conviendraient mieux à des décisions de solidarité nationale. Toutes les structures d'intercommunalité reposent sur une taxe professionnelle unique, ce qui risque de conduire, en milieu urbain, à des tensions accrues. Il conviendrait en outre d'éviter les intercommunalités d'opportunité qui mutualisent les recettes sans mutualiser les dépenses, risquant ainsi d'engendrer un double phénomène d'asphyxie des villes centres et de destruction des communautés rurales économiquement moins avancées. Faute de rationalisation des coûts de fonctionnement, le système actuel peut conduire à empiler les administrations communales et intercommunales et ainsi accroître les difficultés de procédure ;

● *sur la « recomposition des territoires »*

– le bilan de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale doit être nuancé. Certaines intercommunalités ne se sont constituées qu'en raison des incitations financières

proposées et sans correspondre à de véritables espaces de projet. D'une manière générale, la vraie question est celle de la tension entre contraintes juridiques et volonté politique. Une simplification juridique et administrative est nécessaire pour que toutes les énergies ne soient pas absorbées par le traitement de questions juridiques. C'est pourquoi il peut être pertinent que coexistent plusieurs espaces de projet souples, permettant de faire jouer les complémentarités et les effets de réseaux, sous des formes institutionnelles qui ne soient pas pérennes mais disparaissent avec l'achèvement des projets qu'elles portent. Il faut donc revenir à la vocation d'origine des pays, espaces d'étude et de projet, tout en préservant le rôle de l'Etat, notamment dans la définition des périmètres des pays ;

– il est indispensable de préserver les communes, qui restent le territoire de base pour les citoyens. Même si ce territoire n'est pas forcément le plus adapté pour mettre en place des projets de développement, il demeure le creuset de la citoyenneté ;

– l'articulation des différents documents d'urbanisme n'est pas satisfaisante : il est souhaitable que puissent être combinés, d'une part des documents d'orientation, non opposables aux tiers, pouvant être modifiés d'une manière souple et rapide mais donnant une certaine lisibilité et, d'autre part, des documents de rationalisation juridique, opposables aux tiers et définis à l'échelon le plus juste ;

– aux termes de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement, dite « loi Voynet », il n'est pas possible de faire coïncider le périmètre d'un pays avec celui d'un parc naturel régional ;

- *sur les services publics et les nouvelles technologies*

– la présence territoriale des services publics doit être maintenue, sans négliger pour autant leur nécessaire adaptation, que les opportunités offertes par les nouvelles technologies faciliteront. Cela doit conduire à une réorganisation séparant les activités de « front office », c'est-à-dire de contact avec le public, axées sur la simplification, et de l'autre de « back office », c'est-à-dire de gestion des procédures et des données. Certaines tâches n'ont en effet pas nécessairement besoin d'être exécutées localement, une commande à distance par le biais d'Internet pouvant parfois suffire et n'entamant en rien la nécessaire égalité des usagers devant le service public. L'éparpillement des ressources humaines associé à l'organisation actuelle empêche de satisfaire l'attente relative à une plus grande proximité de l'Etat, qui s'est exprimée au travers des votes extrémistes lors de l'élection présidentielle, aussi bien d'ailleurs dans les zones rurales en voie de désertification que dans certaines villes dont les services publics se sont partiellement retirés. Une meilleure coordination des administrations publiques au niveau régional devrait permettre d'entrer dans une logique favorable à tous, qui permettrait à la fois une réorganisation des services et une plus forte couverture territoriale ;

– en matière de service public, il convient de privilégier les compétences et non pas les effectifs, même s'il convient, bien entendu, de les prendre en compte ;

– s’agissant de La Poste, une réunion interministérielle aura lieu en novembre et le contrat devrait être finalisé au début de l’année 2003. S’agissant du réseau de La Poste, il ne doit pas être vu comme une contrainte mais comme une opportunité, à condition que soit envisagée une réorganisation. Plus généralement, l’organisation des territoires est aujourd’hui verticale, ce qui est difficilement compatible avec la territorialisation annoncée des politiques publiques. De profondes évolutions seront donc nécessaires et il convient de lutter contre certains conservatismes et les logiques administratives qui sont imposées aux territoires. C’est pour cela que doivent être menées des expériences locales dans lesquelles s’impliqueront à la fois les élus et les agents de La Poste, les syndicats semblant favorables à une telle solution. Une logique de « deuxième carrière » devrait également être mise en place afin de permettre aux agents de se réorienter dans des services de proximité ; en tout état de cause, la volonté politique doit pouvoir s’imposer face aux rigidités des administrations centrales ;

– en ce qui concerne la téléphonie mobile, le gouvernement précédent, après le CIADT de Limoges du 9 juillet 2001, au cours duquel il avait défini un projet de couverture des « zones blanches » fondé sur l’itinérance, avec un financement tripartite entre l’Etat, les collectivités locales et les opérateurs, a renoncé à cette approche pour des raisons budgétaires liées à l’échec de l’UMTS. Dès lors, les deux opérateurs Orange et SFR ont en réalité exercé un monopole sur les sections du territoire dont elles devaient assurer la couverture, ce qui s’est révélé inefficace. Une formidable pression a été exercée depuis six mois sur les trois opérateurs afin de revenir à une logique de couverture conjointe de l’ensemble du territoire national. Le nouvel accord mis en place le 23 septembre devrait aboutir rapidement à des réalisations concrètes, car la liste de deux cents sites devant accueillir les premiers pylônes sera établie avant la fin du mois. L’Etat, pour assurer la couverture des 1 638 communes concernées, va engager 44 millions d’euros dans cette opération, les collectivités locales étant invitées à fournir un effort équivalent, en plus des aides européennes qu’elles pourraient recueillir ;

– pour la couverture du territoire en accès Internet à haut débit, le CIADT de Limoges a prévu un soutien financier de la Caisse des dépôts à hauteur de 2,4 milliards d’euros, et il est possible de dégager une aide du FEDER à hauteur de 900 millions d’euros. Pour un raccordement filaire, mieux vaudrait que les collectivités locales s’en tiennent, sur la base de l’article L. 1511-6 du Code général des collectivités territoriales, à un investissement dans les infrastructures passives. Les perspectives ouvertes par le satellite pour les liaisons internet sont par ailleurs intéressantes ;

- *sur les problèmes des espaces ruraux*

– des groupes de travail interministériels réunissant des services du ministère chargé de l’agriculture et des services du ministère chargé de l’aménagement du territoire ont été mis en place pour préparer le projet de loi relatif au développement rural ;

– les déprises rurales dans le Cantal constituent un véritable problème, qui rend nécessaire la mise en œuvre d'un mécanisme de solidarité nationale, peut-être plus adapté qu'une simple contractualisation.

La commission a ensuite examiné les crédits de l'aménagement du territoire pour 2003.

Conformément aux conclusions de M. Jacques Le Nay, rapporteur pour avis, la commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits des services du Premier ministre : V.- Aménagement du territoire pour 2003.*

N° 258- XIV.- Avis de M. Jacques Le Nay sur le projet de loi de finances pour 2003 – Aménagement du territoire)